

Kulturförderung in Rußland: Analyse und Mechanismen der öffentlichen Förderung

Rubinštejn, Aleksandr

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rubinštejn, A. (1998). *Kulturförderung in Rußland: Analyse und Mechanismen der öffentlichen Förderung*. (Sonderveröffentlichung / BIOst). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49024>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1998 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung	.....
3	
Einleitung	.....
6	
Der Kulturetat Rußlands	.....
7	
Dezentralisierung und Strukturveränderungen	.....
10	
Die Dynamik der Haushaltszuweisungen	.....
15	
Alternative Finanzierung	.....
20	
Das geplante System der Kulturförderung	.....
23	
Das Mehrkanalsystem der Finanzierung	.....
24	
Haushaltszuwendungen	.....
26	
Steuerprotektionismus	.....
27	
Soziokulturelle Partnerschaft	.....
30	
Summary	.....
33	

8. Januar 1998

Der Verfasser ist Direktor des Instituts für Sozialökonomie und stellvertretender Direktor des Staatlichen Instituts für Kunstwissenschaft des Ministeriums für Kultur der Rußländischen Föderation und der Russischen Akademie der Wissenschaften.

Redaktion: Roland Götz

Übersetzung: Olga Löwen

Aleksandr Rubinštejn

Kulturförderung in Rußland

Analyse und Mechanismen der öffentlichen Förderung

Sonderveröffentlichung des BIOst 1998

Kurzfassung

Vorbemerkung

In der Phase der radikalen Reformen erfuhr Rußland eine tiefgreifende Transformation, die mit einem beträchtlichen Haushaltsdefizit, Inflationsdruck und Schwierigkeiten, den sozialen Bereich zu unterstützen, einherging. All dies bedingte eine Veränderung des allgemeinen Finanzierungssystems im Kulturbereich und den Grad seiner Unterstützung durch den Staat.

Ergebnisse

1. In den 90er Jahren hat sich in Rußland die Tendenz zu einer größeren Selbständigkeit der lokalen Machtorgane bei der Gestaltung ihrer Kulturbudgets herausgebildet und die unmittelbare Einmischung von zentralen Finanz- und Branchenorganen in die Aktivitäten von Kultureinrichtungen verringert. Außerdem sind außerbudgetäre Finanzierungsquellen entstanden. Eine weitere Folge der Reformen ist, daß die föderalen Kulturverwaltungsorgane ihren Einfluß auf die Gestaltung der regionalen Kulturetats verloren haben, was die Chancen einer föderalen Kulturpolitik verringert hat.
2. Statistische Daten belegen, daß die Finanzierung von Kulturausgaben im Zeitraum von 1992 bis 1994 zu konstanten Preisen und Bedingungen um 4,9% angewachsen ist, darunter aus regionalen und lokalen Haushalten um 5,8%. Die Ausgaben des föderalen Budgets für diese Zwecke sind praktisch unverändert geblieben. Die Zunahme staatlicher Kulturförderung schlug sich im zunehmenden Anteil der Ausgaben nieder, die aus Haushaltszuwendungen bestritten werden.
3. Zugleich handelt es sich um die Unterstützung von kulturellen Einrichtungen und nicht von Kulturschaffenden. Deren Lebensumstände haben sich eindeutig verschlechtert. Die durchgeführte Untersuchung brachte ein für die Gesellschaft bedenkliches Mißverhältnis zwischen dem Verdienst im Kulturbereich und der Bezahlung in anderen Wirtschaftssektoren an den Tag. Diese Kluft klaffte 1994 noch weiter auseinander: Der Verdienst im Kulturbereich ist z.B. um das 3,8fache niedriger als in der Brennstoffindustrie, um das 3,4fache geringer als im Finanzsektor und um das 3,3fache niedriger als in der Energiewirtschaft. Eine grundsätzliche Schlußfolgerung ist auch die, daß der Staat, wenn er schöpferische Arbeit unterbezahlt, einen Teil dieses "Ersparnis" für die finanzielle Kompensation des inflationären Anstiegs der Produktionskosten verwendet. Deswegen erweisen sich die für kulturelle Einrichtungen bereitgestellten Gelder (real ausgedrückt) zu konstanten Preisen und Bedingungen sogar bei einem gekürzten Staatshaushalt als höher, als es in den Jahren zuvor der Fall war. Ebenso schlug sich in der Finanzierung des Kul-

turbereichs die Umverteilung von Haushaltsmitteln von "Kulturschaffenden zugunsten kultureller Einrichtungen" nieder.

4. Dennoch ist die indirekte Quelle, Kulturorganisationen durch Unterbezahlung in diesem Bereich zu unterstützen, erschöpft. 1992-1994 sank der Anteil von Löhnen und Gehältern an den Ausgaben des föderalen Budgets ständig. Die weitere Ausbeutung schöpferischer Arbeit konnte den inflationären Anstieg der Produktionskosten nicht mehr ausgleichen. Im Jahre 1995 zeichnete sich eine eindeutige Krise ab. Zum ersten Mal in der Reformphase waren die Zuwendungen aus dem föderalen Haushalt für den Kulturbereich zu konstanten Preisen und Bedingungen erheblich geringer als im Vorjahr: Die Budgetfinanzierung war real um 21% zurückgegangen.
5. Die Krise von 1995 und ihre Entwicklung 1996 demonstrierten eine "neue Strategie" der Finanzbehörden, die mit einer eindeutig unbefriedigenden Erfüllung des Staatshaushalts zusammenhing: 1995 waren es 65% des geplanten Volumens, 1996 bereits nur noch 28%. Eine Fortsetzung dieser "doppelten Buchführung", wenn zwei Drittel der vorgesehenen Mittel ohnehin nicht in den Kulturbereich gelangen, droht unwiderrufliche Verluste nach sich zu ziehen.

Diese Sachlage erhielt leider sogar eine theoretische Untermauerung. Laut den Aussagen von Adepten des radikal-liberalen Konzepts war der Kultursektor in den ehemaligen sozialistischen Ländern "hypertroph entwickelt" und sollte bei Entstehung des Marktes substantiell gekürzt werden. Die Vertreter russischer Finanzbehörden, die sich diese Ansichten mühelos zu eigen machten, fingen an, die Kulturförderung als unnötigen Ballast für den Staatshaushalt zu betrachten.

In der durchgeführten Studie wird ein prinzipiell anderer Standpunkt vertreten, der die Verantwortung des Staates für die Bewahrung des von vorangegangenen Generationen zusammengetragenen kulturellen Potentials, für die Schaffung günstiger Bedingungen zur Entfaltung kultureller Aktivitäten und die Pflicht des Staates, Kultur durch Ausstattung dieses Bereichs mit ausreichenden finanziellen Ressourcen zu fördern, postuliert. Die Verfasser dieses Berichts halten dieses Postulat für unumstößlich und schlagen eine einheitliche Konzeption staatlicher Kulturförderung in einer modernen demokratischen Gesellschaft vor, die auf der Basis allgemeiner Prinzipien der Sozialökonomie ausgearbeitet ist. Diese Konzeption basiert auf folgenden Grundsätzen:

- Kulturelle Aktivitäten beschränken sich nicht allein auf das Funktionieren von kulturellen Einrichtungen. Daran sind ebenfalls beteiligt: Schöpfer von künstlerischen Produkten (Schriftsteller, Maler, Schauspieler, Musiker u.ä.), Sammler und Bewahrer des Kulturerbes (Sammler von Werken der darstellenden Kunst, seltenen Büchern, Sammler von Volkskunst, Besitzer und Pächter von Kulturdenkmälern) sowie Konsumenten von Kulturgütern, d.h. die gesamte Bevölkerung des Landes, die aktiven und potentiellen Theaterzuschauer, Bibliotheks-/Museumsbesucher usw. Gleichzeitig üben wohltätige Organisationen und Sponsoren, die den Kulturbereich mit Privatmitteln unterstützen, Einfluß auf die Prozesse der Herstellung, Bewahrung, Verbreitung und des Konsums von Kulturgütern aus. Ein Postulat der vorgelegten Konzeption ist, daß alle an kulturellen Aktivitäten Beteiligten unterstützt werden müssen.
- Die Reformierung des Systems der Kulturförderung muß in Richtung Dezentralisierung der Mechanismen zur Finanzierung kultureller Aktivitäten durch staatliche Haushaltszuwendungen, Subventionen aus Sonderfonds zur Kulturförderung, Sponsorengelder und wohltätige Beiträge, Steuervergünstigungen und Privatmittel der Bürger erfolgen. Unter Berücksichtigung dieses Umstands wird in der Arbeit eine Vier-Ebenen-Finanzierung vorgestellt.

- Die erste Ebene ist von der Notwendigkeit bestimmt, für öffentliche Mittel das administrative Verteilungsmodell anzuwenden, und hängt damit zusammen, daß den staatlichen Organen im Kulturbereich (Ministerien für Kultur, Komitees für Kultur usw.) Haushaltsmittel bereitgestellt werden, damit sie dann wiederum unter den konkreten kulturellen Einrichtungen verteilt werden. Dabei setzt das Subsidiaritätsprinzip voraus, daß die Anwendung des administrativen Verteilungsmodells sowohl auf föderaler als auch auf regionaler Ebene gemäß den festgelegten Kompetenzen erfolgt.
- Die zweite Ebene der Finanzierung (nach dem Demokratisierungsgrad des Prozedere) hängt mit der Zuteilung der entsprechenden Haushaltsmittel an regierungsunabhängige Zwischenorganisationen (Fonds zur Unterstützung von Kunst, Kulturerbe, Bildung und Wissenschaft) zusammen. Die Anwendung dieses Modells ist dadurch begründet, Schöpfer, Sammler und Bewahrer von Kulturschätzen sowie konkrete Projekte im Kulturbereich zielgerichtet zu unterstützen.
- Auf der dritten Ebene der finanziellen Förderung von Kultur kommt das Modell der quasimarktwirtschaftlichen Verteilung von öffentlichen Mitteln zum Einsatz, das den Mechanismus des Steuersystems benutzt: Der Staat legt lediglich die "Spielregeln" fest und gewährt den an kulturellen Aktivitäten Beteiligten die Steuervergünstigungen. Mit dem Verzicht auf einen Teil des Steueraufkommens stellt er es den Steuerzahlern anheim, die Frage zu beantworten, wer in welchem Umfang gefördert werden soll.
- Die größtmögliche Beteiligung der Bürger wird durch ein weiteres quasimarktwirtschaftliches Modell zur Finanzierung kultureller Aktivitäten erzielt. Auf dieser vierten Ebene der Finanzierung legen die Verbraucher selbst, ausgehend von ihren Vorlieben und Möglichkeiten, fest, welchen kulturellen Einrichtungen ihre Mittel zukommen sollen (als Bezahlung für die Dienstleistungen dieser Einrichtungen, als soziale Transfers, d.h. als Kulturvoucher, die der Staat zur Verfügung stellt, oder auch als direkte Spenden und Schenkung).

Einleitung

Schon seit rund zehn Jahren gehen im Osten Europas beispiellose Systemveränderungen vor sich, deren Folgen nicht in die traditionellen Vorstellungen über die Art allgemeiner Wirtschaftsprozesse und deren Spezifik im Kulturbereich hineinpassen wollen. Bei aller Nichtübereinstimmung der politischen, ökonomischen und sozialen Dynamik der postsozialistischen Staaten befindet sich deren Kultur in derselben schwierigen Lage. Es haben sich bislang, nachdem die Stabilität des staatlichen Protektionismus und die für die administrative Wirtschaft typischen Möglichkeiten zentralisierter Finanzierung verlorengegangen sind, keine adäquaten Fördermechanismen etabliert, wie sie in ausgereiften marktwirtschaftlichen System bestehen.

In der Übergangsphase haben praktisch alle Übergangswirtschaften unter Budgetdefizit, Inflationsdruck und Schwierigkeiten bei der Unterstützung des sozialen Bereichs zu leiden. Ungelöst sind auch theoretische Probleme, die mit der Interpretation der sozial-ökonomischen Bedingungen für das Funktionieren des Kulturbereichs unter den spezifischen Umständen des Übergangs von einem System zu einem anderen verbunden sind. Dies diente wieder einmal als Anlaß, die Notwendigkeit staatlicher Kulturförderung in Frage zu stellen.

Es muß gesagt werden, daß der Kulturbereich auch in den westlichen Ländern regelmäßig mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Ungeachtet alter und neuer Gesetzgebungsakte ist die Rolle des Staates bei der Förderung dieses Bereichs nach wie vor eine Diskussionsfrage, deren Beantwortung allzu häufig von der politischen Orientierung der jeweiligen Regierung abhängig ist. Bei allen Gemeinsamkeiten des neuen Europa gibt es große Unterschiede zwischen den Systemen der Kulturförderung, vor allem ist eine beträchtliche Differenz in der Versorgung dieses Bereichs mit den notwendigen Finanzmitteln festzustellen.¹ Sogar bei wirtschaftlichem Wachstum eines Landes bleibt die Knappheit der bereitgestellten Mittel eine chronische Krankheit des Kulturbereichs.

Allgemein kann der Schluß gezogen werden, daß in modernen demokratischen Gesellschaften eine ganzheitliche Konzeption staatlicher Kulturförderung fehlt. Wie zweckmäßig die Ausarbeitung einer solchen Konzeption wäre, liegt auf der Hand, wobei zuverlässige und verifizierbare theoretische Schlußfolgerungen nur auf der Grundlage einer sorgfältigen Untersuchung möglich sind, durch die sich die entstandene Situation besser verstehen, das Allgemeine vom Besonderen separieren läßt, sich neue Tendenzen und objektive Gesetzmäßigkeiten feststellen und auf dieser Basis effiziente Mechanismen der Kulturförderung entwickeln lassen.

In diesem Zusammenhang wird in dieser Arbeit, abgesehen von der Analyse der bestehenden Situation, besonderer Akzent auf die theoretische Untermauerung eines ganzheitlichen Systems staatlicher Kulturförderung gelegt. Als Basis der vorgeschlagenen Konzeption wurden Schlüsselbestimmungen der Sozialökonomie² auf kulturelle Aktivitäten angewendet.

Zum Abschluß dieser kurzen Einführung soll unterstrichen werden, daß in der Arbeit der Standpunkt vertreten wird, daß die Verantwortung des Staates für den Erhalt des gesammelten kulturellen Potentials und die Schaffung günstiger Bedingungen für die Entfaltung der Kultur ein Entwicklungsgesetz einer demokratischen Gesellschaft ist.

¹ F.-O. Hofecker, *Current Trends in the Financing of Culture in Europe*. Wien 1995.

² R.S. Grinberg/A.Ja. Rubinštejn, *Social'naja konomika: novaja političeskaja aksiomatika*, in: *Rossijskij konomičeskij žurnal*, 1, 1997.

Der Kulturetat Rußlands

Ende 1991/Anfang 1992 setzten in Rußland kardinale wirtschaftliche Veränderungen ein. Sie hatten den Übergang von einer administrativ gelenkten Staatswirtschaft zu einer Marktwirtschaft zum Ziel, die auf Privateigentum und Wettbewerb basiert. Hohe Inflationsraten und sinkendes Realeinkommen der Bevölkerung, die mit der Systemumgestaltung einhergingen, haben das Umfeld für Organisationen im Bereich Kultur, Kunst, branchenbezogene Wissenschaft und Bildung radikal verändert. All dies schlug sich auch in der staatlichen Kulturförderung nieder.

Nach der budgetären Klassifizierung gehören Kultur und Kunst³ zum sogenannten soziokulturellen Komplex und stehen in einer Reihe mit Film und Massenmedien. Im Vergleich zu den anderen Sektoren dieses Komplexes wird der Kultur der geringste Haushaltsanteil zur Verfügung gestellt. So betrugen 1995 die Ausgaben des konsolidierten Haushalts 11,8% für Bildung, 8,3% für das Gesundheitswesen und Leibeserziehung, während es 1,9% für Kultur, Kunst und Massenmedien waren (Tab. 1).

Tabelle 1

Der Ausgabenanteil des konsolidierten Haushalts der Rußländischen Föderation (RF)
für den sozialen Bereich (in %)

	1992	1993	1994	1995
soziokulturelle Maßnahmen	23,2	24,9	23,5	26,0
darunter:				
Bildung	11,4	12,0	11,7	11,8
Gesundheitswesen und Leibeserziehung	7,8	9,4	8,4	8,3
Sozialpolitik	2,0	1,7	1,5	4,3
Kultur, Kunst und Massenmedien	1,9	1,8	2,0	1,9

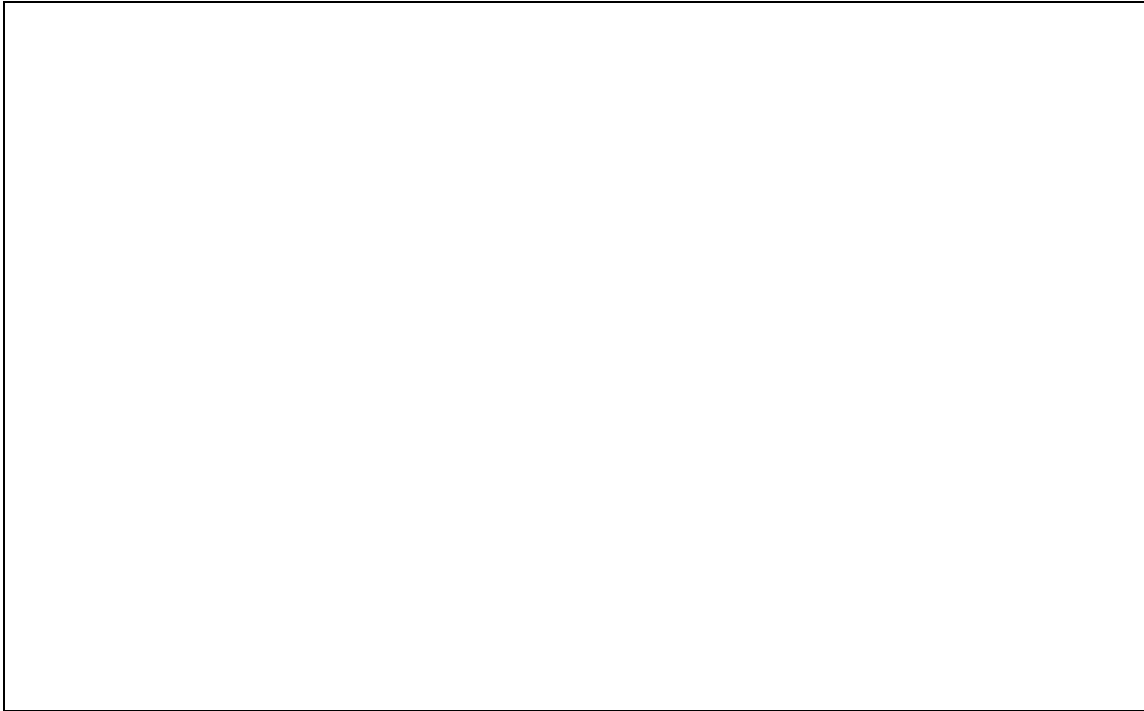
Die Schwierigkeiten des Staatshaushalts, Krisenerscheinungen im Bankensystem und eine kontinuierliche Steuerausfalltendenz schufen eine für das Funktionieren der heimischen Kultur nicht sonderlich günstige Situation, in der diese gemäß den vom Gesetz festgelegten Normativen unter permanenter Unterfinanzierung leidet.⁴ Dessenungeachtet hat sich die staatliche Kulturförderung in der tiefsten Wirtschaftskrise praktisch nicht verändert. Der Ausgabenanteil für Kultur, Kunst und Massenmedien am konsolidierten Budget betrug in diesen Jahren stabil rund 2%. Nach dem System des Ministeriums Rußlands für Kultur (ohne Film und Massenmedien) ist der Finanzierungsumfang sogar von 1,2% 1992 auf 1,4% 1995 (Graphik 1) etwas angestiegen.

Graphik 1

Der Ausgabenanteil für Kultur am konsolidierten Budget der RF (in %)

³ Der Einfachheit halber soll der alter Terminus "Kultur" beibehalten werden, worunter die Gesamtheit der Einrichtungen im Bereich Kultur, Kunst sowie Ausbildungsstätten und wissenschaftliche Einrichtungen dieses Bereichs zu verstehen ist.

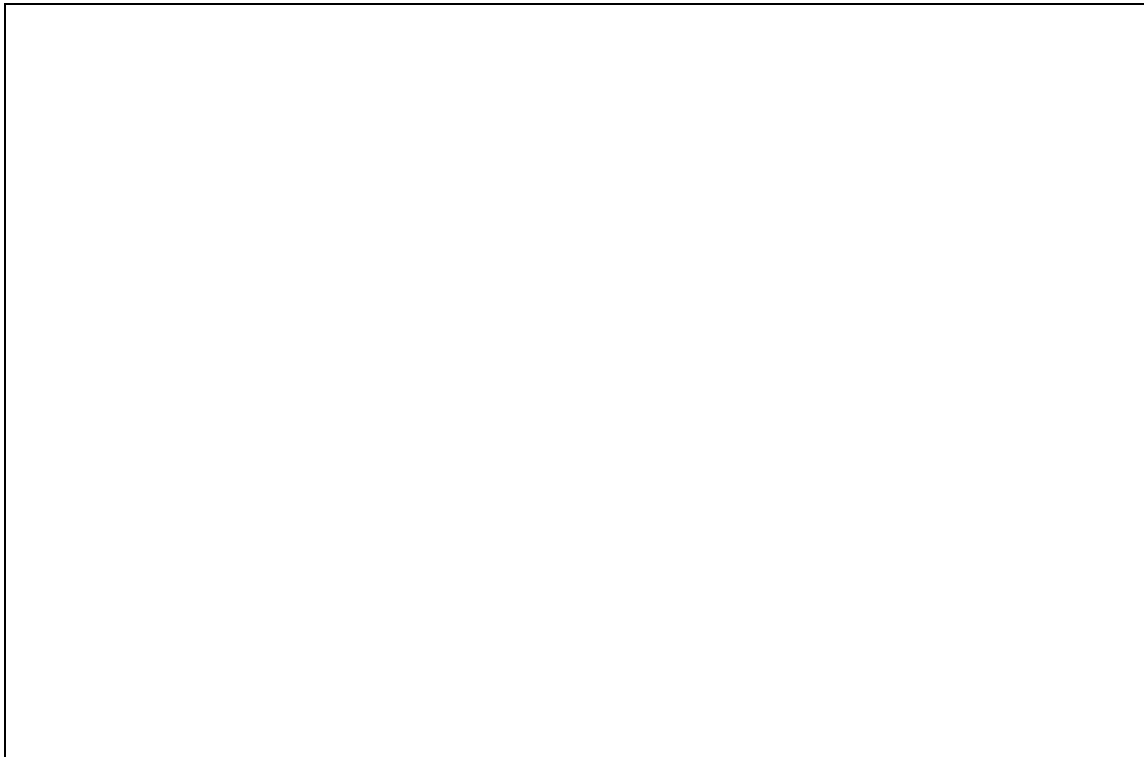
⁴ In Übereinstimmung mit den "Grundlagen der Gesetzgebung der Russischen Föderation über Kultur" (Oktober 1992) sollten für dieses Ziel jährlich mindestens 2% der Mittel aus dem föderalen Haushalt Rußlands und mindestens 6% aus den regionalen und lokalen Haushalten aufgebracht werden.



Die Dynamik der für Kultur, Kunst und Massenmedien bereitgestellten Haushaltsmittel spricht dafür, daß der Staat bestrebt ist, in erster Linie die an die Marktwirtschaft weniger adaptierten Segmente des kulturellen Lebens zu fördern. Bei einem gesunkenen Anteil für Filmwirtschaft und Massenmedien sind die Ausgaben für Kultur und Kunst nach dem System des Ministeriums für Kultur von 62% 1992 auf 75% 1995 angewachsen. Besonders deutlich war die Steigerung von 1992 auf 1993 (62% bzw. 78%), wonach der angegebene Anteil sich etwas verringerte, jedoch weiterhin über dem Niveau des Jahres 1992 lag (Graphik 2).

Graphik 2

Struktur der Gesamtausgaben für Kultur (in %)

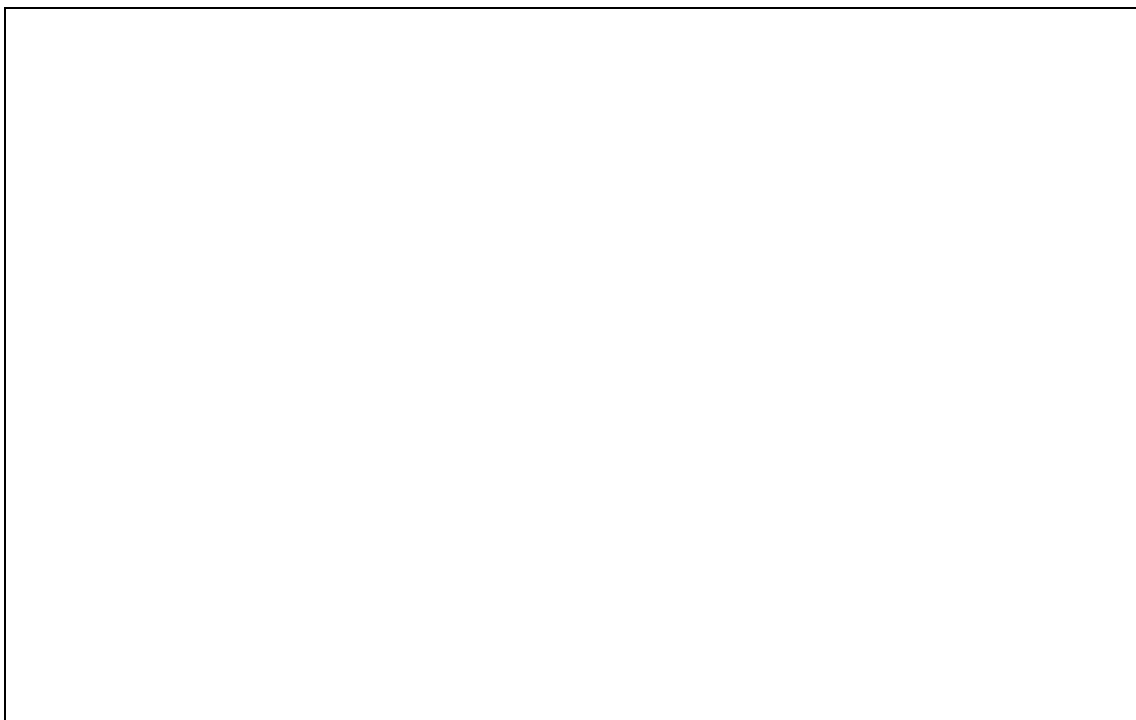


Dabei stiegen die absolute Ausgaben für Einrichtungen und Maßnahmen im Kulturbereich nach dem System des Ministeriums für Kultur (einschließlich der Ausgaben für Bildung und Wissenschaft) von 1992 bis 1995 um das 91fache: von 72,069 Mrd. Rbl auf 6.841,500 Mrd. Rbl. Die Zunahme staatlicher Kulturförderung schlug sich auch in der ansteigenden Dynamik der Ausgaben nieder, die aus Haushaltsmitteln gedeckt werden. Dennoch kann eine Vorstellung über die tatsächliche Dynamik der bereitgestellten, von der inflationären Magie großer Zahlen bereinigten Haushaltsmittel nur nach entsprechenden Berechnungen gewonnen werden, nach deren Umrechnung zu konstanten Preisen und Bedingungen.⁵ Die vorgenommenen Berechnungen belegen, daß die Finanzierung laufender Ausgaben für Kultur (nach dem System des Ministeriums für Kultur) von 1992 bis 1994 zu konstanten Preisen und Bedingungen um 5%, darunter aus regionalen und lokalen Etats um 6%, angewachsen ist. Die Ausgaben des föderalen Haushalts zu diesem Zwecke hingegen sind praktisch unverändert geblieben (Graphik 3).

⁵ Hier und weiter wurden die konstanten Preise dadurch gewonnen, daß die Arbeitsentlohnung mit dem Index für die durchschnittliche Lohnsteigerung in kulturellen Einrichtungen und dem Preisdeflator der materiellen Aufwendungen korrigiert wurde.

Graphik 3

Haushaltszuwendungen für Kultur (in Mio. Rbl) zu konstanten Preisen und Bedingungen
nach dem System des Ministeriums der RF für Kultur



Die aufgeführten Zahlen belegen, daß der Umfang staatlicher Kulturförderung in dem Zeitraum von 1992 bis 1994 keineswegs geringer geworden ist, sondern sich sogar ein wenig erhöht hat, was vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Situation und der sozial-ökonomischen Instabilität es dennoch gestattet hat, den Krisenerscheinungen in der russischen Kultur Einhalt zu gebieten. Durch die entsprechende staatliche Förderung war es gelungen, das Kulturpotential zu erhalten, das Netz von Kultur- und Kunsteinrichtungen auszubauen sowie neue Arbeitsplätze in diesem Bereich zu schaffen. 1995 hat sich die Situation jedoch verändert: Der Umfang staatlicher Kulturförderung aus dem konsolidierten Budget (zu konstanten Preisen und Bedingungen) war zum ersten Mal innerhalb der letzten Jahren gefallen und betrug nur 95% gegenüber 1992. Diese Tendenz dürfte relativ stabil sein, da der Rückgang der aus den regionalen und lokalen Haushalte gedeckten Ausgaben, die den überwiegenden Teil der Finanzressourcen für Kultur stellen, schon früher, bereits 1994, eingesetzt hatte (Graphik 3).

Dezentralisierung und Strukturveränderungen

1991 begann der Prozeß der Machtumverteilung zwischen dem Zentrum und den Föderations-subjekten und in dessen Folge die Dezentralisierung der Kulturförderung. Allerdings schlugen sich diese Prozesse nicht entsprechend in den quantitativen Daten des Ministeriums für Kultur nieder, denn formal war der Dezentralisierungsgrad des Kulturetats Rußlands schon zuvor sehr hoch gewesen. Der Anteil regionaler und lokaler Haushalte am konsolidierten Budget betrug zu Beginn der 90er Jahre mehr als vier Fünftel und stieg in der Reformphase nur unerheblich von 82,6% 1992 auf 85,3% im Jahre 1995 (Graphik 4).

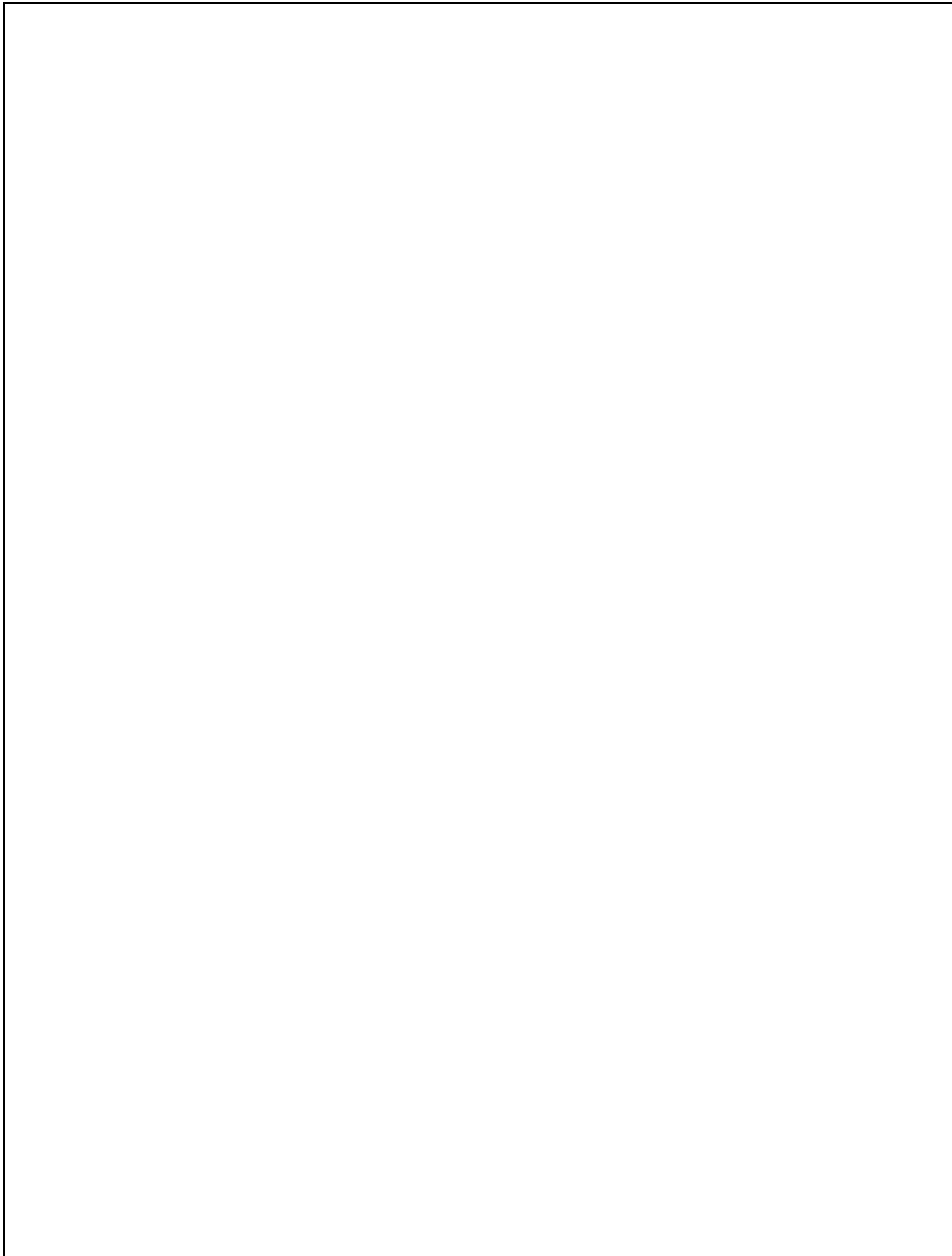
Dieser Dezentralisierungsgrad entspricht durchaus der allgemein europäischen Situation. Eine Kulturetatstruktur mit dominierenden regionalen Zuwendungen ist für eine Reihe europäischer

Länder bezeichnend, vor allem solche wie die Schweiz, die Niederlande und Deutschland. Eben- diesen Ländern ist Rußlands Haltung angenähert. In anderen Übergangsländern ist der Anstieg der Kulturausgaben aus regionalen und lokalen Budgets jedoch beträchtlicher. In Bulgarien z.B. ist der Anteil von 36% 1990 auf 40,2% im Jahre 1992, in Polen von 43,1% auf 78,8% und in Tschechien von 59% auf 63% angewachsen.

Es sollen einige vorläufige Schlußfolgerungen gezogen werden. In der Phase radikaler Reformen mußte Rußlands Wirtschaft einer überaus einschneidenden Modernisierung erfahren, die zur Veränderung des Kulturförderungssystems führte. Die Selbständigkeit lokaler Machtbehörden bei der Gestaltung der Kulturetats ist größer geworden, es gibt mittlerweile unabhängige Finan- zierungsquellen, die unmittelbare Einmischung von zentralen Finanz- und Branchenorganen in die Tätigkeit von Künstlergemeinschaften hat sich vermindert. Obgleich der Zentralisierungsgrad von Finanzmitteln im Kulturbereich hoch ist, obgleich der administrativen Willkür der Boden nach wie vor nicht entzogen ist, so belegen doch die zu Beginn der 90er Jahre verabschiedeten Gesetze, daß die Gesellschaft begreift, daß die Suche nach demokratischen Lösungen für die Pro- bleme der staatlichen Kulturförderung notwendig ist.

Graphik 4

Struktur der Kulturausgaben nach dem System des Ministeriums der RF für Kultur

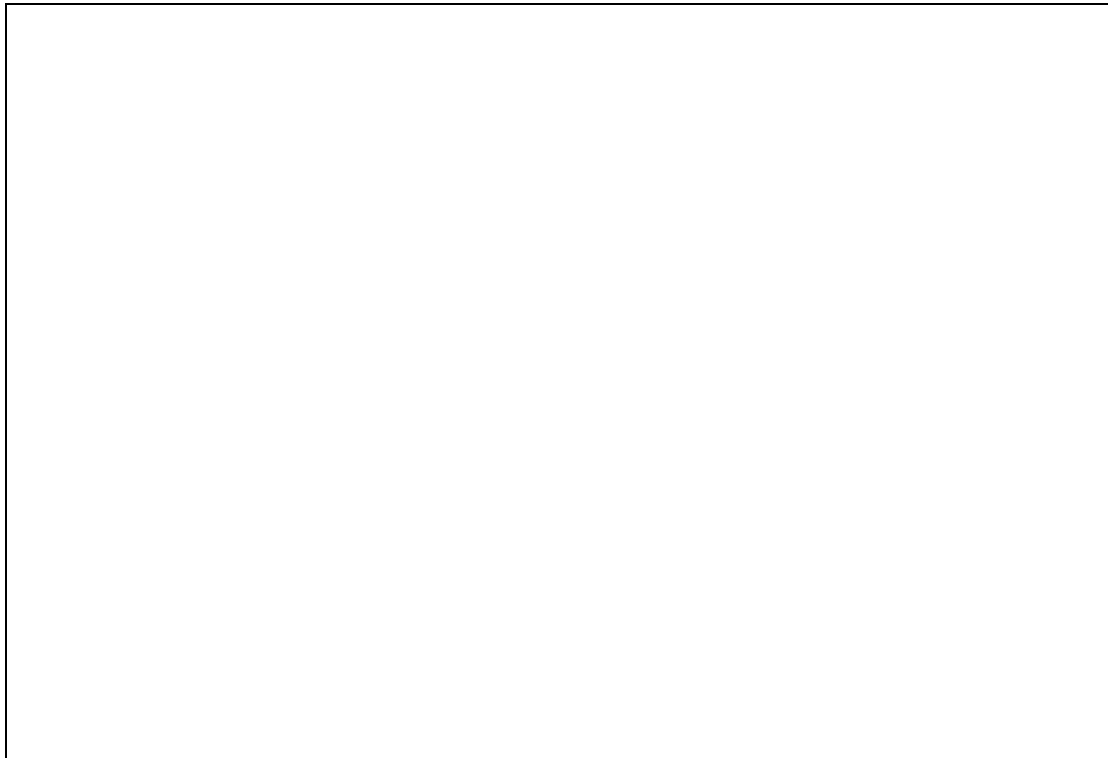


Wird die Struktur des Kulturetats analysiert, lassen sich drei Hauptsegmente unterscheiden: Zuwendungen für Einrichtungen im Kultur- und Kunstbereich sowie die Finanzierung von Bildungseinrichtungen im Kulturbereich und branchenbezogener Wissenschaft. In ihrer Relation haben sich die Haushaltsausgaben für diese Segmente in dem Zeitraum 1992-1994 nicht verändert.

Diese Tatsache ist darauf zurückzuführen, daß es in dieser Phase keine Strukturveränderungen der regionalen und lokalen Haushalte gab. Dabei entfällt der Löwenanteil der Ausgaben des konsolidierten Haushalts auf die Finanzierung von Einrichtungen im Kultur- und Kunstbereich, deren Anteil 1995 84,6% betrug (Graphik 5).

Graphik 5

Struktur der Kulturausgaben des konsolidierten Haushalts
nach dem System des Ministeriums der RF für Kultur



Schauen wir uns jetzt das föderale Kulturbudget an. 1995 fielen 20 Theater, 26 Konzertdirektionen, darunter selbständige Gastspieltruppen, 41 Museen, 9 Bibliotheken, 74 Hochschulen und Lehranstalten der mittleren Ebene sowie alle wissenschaftlichen Einrichtungen unter föderale Zuständigkeit. Diese Organisationen und Einrichtungen bilden den Kern der russischen Nationalkultur, viele von ihnen zählen zu den besonders wertvollen Objekten des rußländischen Kulturerbes. Ihre Finanzierung wird erfolgt durch das Ministerium der RF für Kultur aus dem föderalen Haushalt. Außerdem werden aus dem föderalen Haushalt finanziert: Projekte, die Bestandteil von Programmen zur Bewahrung und Entfaltung von Kultur und Kunst sind, Ausgaben für internationale kulturelle Aktivitäten und die Unterstützung von Schöpfern von Kunstschätzen. Die Branchenstruktur des föderalen Haushalts ist im folgenden Diagramm dargestellt (Graphik 6).

Graphik 6

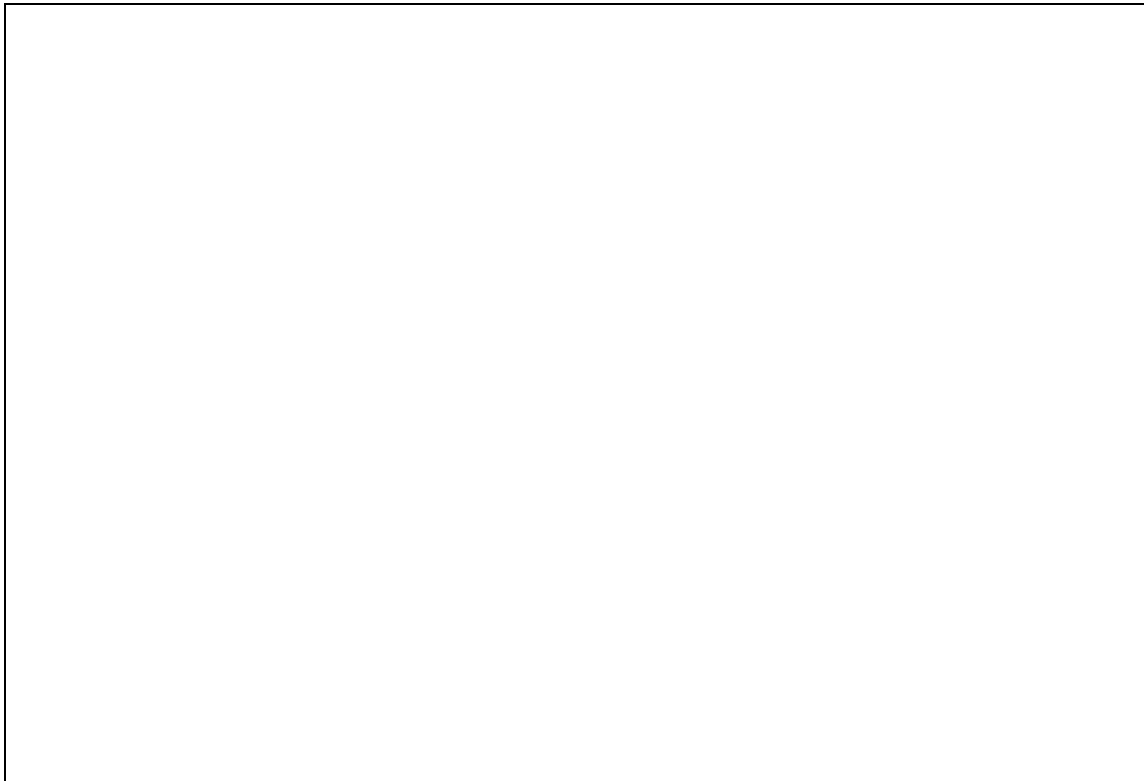
Die Struktur der Ausgaben des föderalen Haushalts für Kultur
nach dem System des Ministeriums der RF für Kultur

Die Berechnungen weisen einen stabilen Rückgang der Ausgaben für Bildung und Wissenschaft nach: 1995 betrugen sie lediglich 11% gegenüber 19% im Jahre 1992. Der überwiegende Teil der Mittel aus dem föderalen Budget wird ebenfalls in der Sparte "Kultur und Kunst" verbraucht. Ihr Anteil stieg von 81% 1992 auf 89% 1995. Hauptsächlich geschah dies auf Kosten der Museen: 1992 entfielen auf sie lediglich 15% aller Kulturausgaben aus dem föderalen Haushalt, 1995 waren es 48%. Dabei sank die Teilfinanzierung zielgebundener Programme deutlich – von 26% 1992 auf 10% 1995.

Die überwiegende Mehrheit der Massenkultureinrichtungen untersteht lokalen Machtbehörden und wird aus deren Budgets finanziert, während Museen, Einrichtungen der darstellenden Kunst sowie große Bibliotheken regionalen Machtorganen unterstehen und aus den regionalen Budgets finanziert werden (Graphik 7).

Graphik 7

Die Struktur der Kulturausgaben der regionalen und lokalen Haushalte
nach dem System des Ministeriums der RF für Kultur



Dabei unterschied sich die Ausgabenstruktur der regionalen und lokalen Haushalte zur Förderung von Kunst- und Kultureinrichtungen im System des Ministeriums für Kultur erheblich von der Ausgabenstruktur des föderalen Budgets. Vor Ort wurde ein erheblich größerer Teil der Finanzmittel für Massenkultur- und Bildungseinrichtungen verbraucht. 1992-1993 wurde mehr als ein Drittel, 1994-1995 die Hälfte aller Mittel an Bibliotheken und Klubs überwiesen. Über 20% wurden für mittlere Fachschulen sowie Kindermusik-, Kunstschulen und andere Schulen der Künste verwendet. Der Finanzierungsanteil für Einrichtungen darstellender Kunst war in den föderalen und lokalen Haushalten etwa gleich groß und schwankte im Bereich 1-13%. Wurden 1995 48% der Mittel aus dem föderalen Haushalt für Museen aufgewendet, so waren es nur 9% aus den regionalen und lokalen Etats. In den regionalen und lokalen Budgets macht die Finanzierung konkreter Projekte und Programme sowie der Arbeit mit Schöpfern von Kunstwerken bislang einen unbedeutenden Anteil aus.

Die Dynamik der Haushaltszuweisungen

Wenn man von der Dynamik der Haushaltszuwendungen spricht, so müssen erstens die Grenzen der Analyse ausgedehnt werden, denn einige Tendenzen in der Kulturförderung haben sich noch Ende der 80er Jahre/Anfang der 90er Jahre herausgebildet. Übrigens werden auch hier die Haushaltszuweisungen zu konstanten Preisen und Bedingungen betrachtet und wird das Jahr 1990 als Basisjahr genommen. Zweitens muß das Jahr 1995 hervorgehoben werden, da sich in jenem Jahr die Verringerung des Finanzierungsumfangs einiger Sparten zum ersten Mal in all diesen Jahren negativ auf die Gesamtsumme der aus dem konsolidierten Haushalt finanzierten Maßnahmen im System des Ministeriums für Kultur auswirkte (Tab. 2).

Wie die Statistik belegt, war von 1990 bis 1992 ein relativ abrupter Rückgang der Ausgaben des konsolidierten Haushalts für Bibliotheken und Klubs (30%) sowie Museen (26%) zu beobachten, wobei die staatliche Förderung für die darstellende Kunst beträchtlich zunahm (um 43%).

Tabelle 2

Zuwendungen für Kultur aus dem konsolidierten Haushalt
(zu konstanten Preisen und Bedingungen, 1990=100%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Theater	100	138	151	168	174	182
Konzertdirektionen	100	143	133	137	128	134
darstellende Kunst	100	140	143	155	154	161
Museen	100	98	74	90	143	136
Bibliotheken	100	k.A.	77	82	84	88
Klubs	100	104	65	75	112	84
Kultureinrichtungen	100	k.A.	70	78	100	86
Bildungseinrichtungen	k.A.	k.A.	100	105	102	80
wissenschaftliche Einrichtungen	k.A.	k.A.	100	42	33	25
insgesamt für die Sparte	k.A.	k.A.	100	104	105	95

Tabelle 3

Zuwendungen für Kultur aus den regionalen und lokalen Haushalten
(zu konstanten Preisen und Bedingungen, 1990=100%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Theater	100	150	159	185	178	193
Konzertdirektionen	100	k.A.	140	137	132	139
darstellende Kunst	100	k.A.	149	163	156	168
Museen	100	103	66	86	91	102
Bibliotheken	100	106	73	79	80	84
Klubs	100	104	65	75	112	84
Kultureinrichtungen	100	105	68	77	98	84
Bildungseinrichtungen	k.A.	k.A.	100	110	105	83
insgesamt für die Sparte	k.A.	k.A.	100	111	106	98

Tabelle 4

Zuwendungen für Kultur aus dem föderalen Haushalt
(zu konstanten Preisen und Bedingungen, 1990=100%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Theater	100	81	95	86	167	129
Konzertdirektionen	100	k.A.	100	100	114	107
darstellende Kunst	100	k.A.	97	91	146	120
Museen	100	85	94	98	281	225
Bibliotheken	100	k.A.	153	153	176	182
Bildungseinrichtungen	k.A.	k.A.	100	74	79	64
wissenschaftliche Einrichtungen	k.A.	k.A.	100	42	33	25
insgesamt für die Sparte	k.A.	k.A.	100	70	100	77

In dem Zeitraum 1992-1994 setzte sich die Tendenz fort, die sich schon in den Jahren zuvor bei der Finanzierung von darstellender Kunst abgezeichnet hatte: Die Größenordnung der Haushaltszuwendungen für diesen Sektor kultureller Aktivitäten stieg an, wenn auch nicht mehr so beträchtlich wie früher, nämlich um 8%. Was Museen und Kultureinrichtungen betrifft, so hat hier ein Tendenzwechsel stattgefunden und der Finanzierungsumfang zugenommen, bei den Museen sogar den Stand von 1990 überholt. Insgesamt nahmen von 1990 bis 1994 die Zuteilungen aus dem konsolidierten Haushalt für die darstellende Kunst um 54% zu, für Museen um 43% zu, bei Massenkultureinrichtungen (Bibliotheken und Klubs) blieben sie auf dem Niveau von 1990.

Eine mögliche Ursache dieser Dynamik sind die im Netz von Kultureinrichtungen erfolgten Strukturveränderungen. In dem Zeitraum von 1990 bis 1994 fand eine offensichtliche und deut-

lich ausgeprägte Verlagerung hin zur Kunst statt: Das Netz von Konzertdirektionen hat sich um 48%, von Theatern um 20% und von Museen um 27% vergrößert. Einerseits ist dieser Prozeß von den Gesetzen des entstehenden Marktes beeinflußt worden: Es entwickelte sich ein im Vergleich zu früher größeres Bedürfnis an einzigartiger Kunst, der Wunsch nach direktem Kontakt zum individuellen künstlerischen Produkt. Andererseits ist dieser Prozeß dadurch bedingt, daß ein zuvor nicht ausgeschöpftes schöpferisches Potential von Darstellern gab und die Gründung neuer Theaterensembles, Gastspieltruppen und Galerien vereinfacht worden ist. Ein Prozeß mit entgegengesetzter Richtung ist in Bibliotheken und Klubs zu beobachten.

Dabei soll unterstrichen werden, daß die Spartendynamik der Haushaltszuwendungen nahezu vollständig durch die regionalen und lokalen Haushalte festgelegt wird (Tab. 3). Eine Ausnahme stellen lediglich die Museen dar. Das von 1990 bis 1994 gestiegene Finanzierungsvolumen der Museen läßt sich nicht nur von den Zuweisungen aus den regionalen und lokalen Budgets ableiten, sondern zu einem bedeutenden Grad auch aus dem föderalen Haushalt. Die Ausgaben des föderalen Haushalts für Museen haben sich in diesem Zeitraum fast verdreifacht (Tab. 4).

Das Finanzierungsvolumen von Bildungs- und wissenschaftlichen Einrichtungen, die der Föderation unterstellt sind,⁶ sank ab 1992 rapide und betrug 1994 79% bzw. 33% des Niveaus von 1992. Dabei wurde die Dynamik der Haushaltszuwendungen für Bildung im Kulturbereich aus dem konsolidierten Etat – und diese sind 1992-1994 gewachsen – durch die lokalen Haushalte festgelegt. Ihre Mittel sind es, die den Löwenanteil bei der Finanzierung von Bildung ausmachen.

Untersuchungen haben gezeigt, daß die indirekte Quelle zur Förderung von kulturellen Organisationen, für schöpferische Arbeit zu wenig zu bezahlen, sich erschöpft hat.⁷ Im Verlauf der Jahre 1992-1995 schrumpfte der Anteil der Gehaltskosten an den Ausgaben des konsolidierten Haushalts stetig.⁸ Von den 1995 bereitgestellten Haushaltsmitteln betrugen sie nur 15% für Museen, 29% für Bibliotheken, 46% in der darstellenden Kunst und 35% für die Einrichtungen des Ministeriums der RF für Kultur insgesamt. Eine weiterhin zunehmende Ausbeutung schöpferischer Arbeit konnte nicht mehr dafür sorgen, daß die inflationär steigenden materiellen Aufwendungen gedeckt wurden. 1995 zeichnete sich deutlich eine Krise ab. Zum ersten Mal in der Reformphase lagen die Zuwendungen für Kultur aus dem konsolidierten Haushalt zu konstanten Preisen unter dem Niveau nicht nur des Vorjahres (um 10%), sondern auch des Jahres 1992 (um 5%) (vgl. Tab. 2).

Diese Dynamik wurde vor allem durch den abrupten Rückgang bei der Finanzierung von Klubs und Bildungseinrichtungen bestimmt. Er betrug 52 bzw. 53% des negativen Wachstums des Finanzierung in diesem Bereich insgesamt für 1994-1995. Es sei festgehalten, daß 1995 das Niveau von Haushaltszuwendungen für Klubs dennoch höher war als 1992 (um 30%). Gegenüber 1994 ist auch die Finanzierung von Museen zurückgegangen, nichtsdestotrotz war das Volumen auch im Jahre 1995 bedeutend höher als 1990 und 1992 (um 36% bzw. 83%).

Schlechter stand es um die der Föderation unterstellten Organisationen (Tab. 5). Die Tabellen zeigen, daß die Zuwendungen aus dem föderalen Budget für die darstellende Kunst um 18%, für Museen um 20%, für Bildung um 19% und für die Wissenschaft um 25% gesunken sind. Lediglich für Bibliotheken gab es mehr Mittel. Insgesamt hat sich die Förderung von der Föderation unterstellten Einrichtungen im Kulturbereich sogar gegenüber 1992 um 23% reduziert.

⁶ Alle wissenschaftlichen Einrichtungen im Kulturbereich unterstehen ausschließlich dem Ministerium für Kultur der RF.

⁷ *Teatral'nyj rynok Rossii*, Moskau 1996, S. 12-14.

⁸ Die Situation im Jahre 1995 kann nur anhand der Ausgaben des föderalen Haushalts nachvollzogen werden.

Tabelle 5

Dynamik der Ausgaben aus dem föderalen Budget
(zu konstanten Preisen und Bedingungen, 1994=100%)

	1994	1995
kulturelle Organisationen insgesamt	100	77
darunter:		
darstellende Kunst	100	82
Museen	100	80
Bibliotheken	100	103
Bildung	100	81
Wissenschaft	100	75

Es soll insbesondere auf den fortschreitenden Rückgang der Haushaltszuwendungen für die branchenbezogene Wissenschaft verwiesen werden. Die staatliche Förderung betrug 1995 lediglich 25% des Niveaus von 1992. Aber das Volumen von Haushaltszuwendungen für die branchenbezogene Wissenschaft im Kulturbereich ist dermaßen gering, daß deren Rückgang in der negativen Finanzierungsdynamik der Sparte insgesamt praktisch keine Rolle gespielt hat.

Die Schrumpfung der staatlichen Förderung von Kultur und Kunst im Jahre 1995 kann an folgenden Beispielen veranschaulicht werden. Für den Unterhalt der Museen – und dazu gehören solche Schatzkammern des kulturellen Erbes Rußlands wie die Tretjakov-Galerie, die Ermitage, das Russische Museum, das Historische Museum u.a. – waren 1995 821 Mrd. Rbl erforderlich. Im föderalen Budget waren dafür nur 581 Mrd. Rbl vorgesehen, d.h. 70,8% der Mindestsumme. Um neun Bibliotheken, darunter die Russische Staatsbibliothek und die Russische Nationalbibliothek, unterhalten zu können, sind 412 Mrd. Rbl notwendig, wurden aber 133 Mrd. Rbl zugeteilt, d.h. lediglich 32,3%. Für den Betrieb von 46 staatlichen Theatern, musikalischen Ensembles und Zirkussen wurden 302 Mrd. Rbl benötigt, aber 133 Mrd. oder 44% bewilligt. Für die 74 Bildungseinrichtungen (darunter das Moskauer Konservatorium, das Petersburger Konservatorium, die Vaganova-Schule u.ä.) wurden 205 Mrd. Rbl gebraucht und 105 Mrd. oder 51,2% bereitgestellt.

Die von den regionalen Kulturverwaltungen vorgelegten Berechnungen gingen davon aus, daß 1995 572 Mrd. aus dem föderalen Haushalt überwiesen werden müssen, um für die Kontinuität kultureller Traditionen, Bewahrung und Weiterentwicklung von Nationalkulturen zu sorgen, die Wiedergeburt von Kultur und Kunst in der russischen Provinz zu fördern, elitäre Kunst zu unterstützen, jungen Talenten auf den Weg zu helfen, die Sicherheit von Museen- und Bibliotheksbeständen zu garantieren usw. Zur Verfügung gestellt wurde dann nur knapp über die Hälfte der erforderlichen Mittel – 303 Mrd. Rbl.

Es muß auch die eindeutig unzufriedenstellende (65-70% des geplanten Umfangs) Erfüllung des Haushaltsplans festgehalten werden. Die "doppelte Buchführung" – wenn ein Drittel der vorgesehenen Haushaltsmittel erst gar nicht in den Kulturbereich gelangt, wenn kulturellen Einrichtungen wegen nicht bezahlter kommunaler Leistungen Strom, Heizung und Telefon abgestellt wird, wenn denjenigen, die im Bereich der Kultur arbeiten, ihr ohnehin armseliger Lohn monatelang vorenthalten wird – verkompliziert sehr die Situation und verschlimmert die für kulturelle Aktivitäten ohnehin ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen.

Alternative Finanzierung

Die Reformen politischer, ökonomischer und sozialer Art haben nicht nur die budgetäre Komponente des sozialen Bereichs verändert. Die Wiederbelebung von Traditionen des Mäzenatentums, das Aufkommen von Sponsoren in der Gestalt juristischer und natürlicher Personen wird gegenwärtig zu einem immer ausgeprägteren Merkmal des sozial-ökonomischen Umfelds, in dem die Kultur in der rußländischen Gesellschaft funktioniert. Obgleich die paternalistische Politik des Staates nach wie vor die Grundlage der Kulturförderung ist, so haben doch die übrigen Finanzierungsquellen gewisse, durch die Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen bedingte Veränderungen erfahren.

Es soll auch dem Beitrag zur Finanzierung kultureller Aktivitäten Aufmerksamkeit geschenkt werden, den in Rußland, insbesondere in den letzten Jahren, Wohltätigkeitsorganisationen verschiedener Art leisteten. Leider ist das öffentliche Bewußtsein in unserem Lande noch weit davon entfernt, den wohlbekannten Standpunkt realisieren zu können, den der Chef der japanischen Verwaltung für Kultur, Odsaki Nadsiro, zum Ausdruck gebracht hat: "Die Entwicklung von Kultur und die Bewahrung von Kulturschätzen müssen auf beträchtlichen Investitionen beruhen, und bei fehlenden staatlichen Mitteln können kulturelle Aktivitäten von Korporationen zu diesem Zwecke nur begrüßt werden, die auf der Idee basieren, die erzielten Profite gegenüber der Gesellschaft kompensieren zu wollen." Dennoch sind einige zarte Triebe der Wohltätigkeit jetzt schon zu erkennen.

Das kulturelle Sponsoren- und Mäzenatentum in Rußland hat konkrete Empfänger: In erster Linie sind es verschiedene Strukturen, die im Kultur- und Kunstbereich tätig sind – Einrichtungen und Organisationen, Assoziationen, künstlerische Vereinigungen, Fonds u.ä., wobei sie sowohl staatlich als auch nicht staatlich sind, zweitens konkrete Kulturprogramme und -projekte und schließlich einzelne Kultur- und Kunschtchaffende.

Da leider keine repräsentative Datenbasis für kulturelles Mäzenatentum in Rußland vorliegt, kann die Richtung dieser Tendenz nicht korrekt formuliert werden. Relativ zuverlässige Informationen, mit denen operiert werden kann, sind in von einigen Organisationen periodisch durchgeführten Umfragen über Wohltätigkeit sowie in den Materialien der Massenmedien enthalten.

Auf der Grundlage dieser Daten kann sehr vorsichtig konstatiert werden, daß die russischen Mäzene in ihren Sympathien eindeutig relativ elitäre Kunstrichtungen favorisieren: Die zur Verfügung stehenden Angaben wiesen kein einziges Beispiel für die Unterstützung eines mittleren Klubs oder einer mittleren Bibliothek auf, während eine kleine Theatertruppe, die abgesehen von ihrem – sehr begrenzten – Umfeld nirgendwo bekannt ist, Chancen hätte, diese Hilfe zu bekommen. Als Beispiel soll das Jugendtheater "Tvorèeskaja Masterskaja" (Künstlerwerkstatt) in Petrozavodsk genannt werden, das drei Sponsoren gefunden hat, die seine Arbeit sicherstellen.

Um zum Mäzenatentum in der Kultur zurückzukehren, muß auch konstatiert werden, daß es in Rußland bislang keine Organisation gibt, wie sie in westlichen Ländern aktiv sind und sich zum Ziel setzen, zur Finanzierung des Kulturbereichs durch Banken, Fonds, Korporationen u.a. beizutragen. Ebenso wenig ist es üblich, Mäzenatentum der breiten Öffentlichkeit ständig vorzustellen. In Großbritannien gibt z.B. die Assoziation für Wohltätigkeit jährlich ein Bulletin heraus, das Informationen über alle Aktionen von Sponsoren, über Spenden und Spender des letzten Jahres enthält.

Was den Anreiz für Investitionen von Mäzenen und Sponsoren im Kulturbereich über den Steuermechanismus angeht, so sieht auch das russische Steuersystem, wie schon festgestellt, entsprechende Vergünstigungen vor. Das Mäzenatentum natürlicher Personen beruht auf einem in

allen Ländern gleichen Prinzip: Der zu Gunsten einer nichtkommerziellen kulturellen Einrichtung gespendete Beitrag wird von dem zu versteuernden Einkommen abgezogen. Die Wohltätigkeit juristischer Personen beruht darauf, daß der zu versteuernde Gewinn sich um die Summe der "Beiträge zur Wiederherstellung von Objekten des Kultur- und Naturerbes sowie der Mittel, die an Unternehmen, Einrichtungen und Organisationen im Bereich Kultur, Filmwirtschaft, Archivdienst, Assoziationen, Künstlerverbände, Gilden und an andere Vereinigungen von Kulturschaffenden überwiesen wurden," verringert. Die Höhe der Steuervergünstigungen ist mit der in den westlichen Ländern üblichen durchaus vergleichbar.

1995 wurde der Begriff "Sponsoring" bereits in der Gesetzgebung ("Gesetz über die Reklame") verankert. Ein wichtiger Schritt zur Förderung des Mäzenatentums war die Verabschiedung des föderalen Gesetzes "Über die Wohltätigkeit von Wohltätigkeitsorganisationen" am 7. Juli 1995, in dem für Rußland zu ersten Mal definiert werden: Wohltätigkeit und ihre Ziele, darunter "Förderung der Tätigkeit in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur, Kunst und Persönlichkeitsentfaltung ..." sowie "im Bereich des Schutzes und der erforderlichen Instandhaltung von Gebäuden, Objekten und Territorien, die von historischer, kultischer oder naturschützerischer Bedeutung sind, und von Bestattungsstätten"; die an der Wohltätigkeit Beteiligten; Wohltätigkeitsorganisationen und ihre Formen; Gründer von Wohltätigkeitsorganisationen, Bedingungen und Geschäftsordnung für die Tätigkeit von Wohltätigkeitsorganisationen; staatliche Garantien für Wohltätigkeit.

Zugleich muß festgehalten werden, daß weder organisatorische Maßnahmen noch Steuervergünstigungspolitik, noch die gesetzgeberische Unterstützung des Mäzenatentums im neuen Rußland bislang als hinreichender Beweggrund für Mäzenatentum dienen. Man kann nur hoffen, daß bei einer günstigen sozial-ökonomischen Entwicklung Rußlands der Prozeß kulturellen Mäzenatentums an Kraft gewinnen und so beim Erhalt und bei der Förderung von Kunst und Kultur eine bedeutendere Rolle spielen wird.

Es sollen zwei weitere Einnahmequellen für den Bereich Kunst und Kultur genannt werden, die noch nicht erwähnt worden sind. Erstens handelt es sich um ein System indirekter Finanzierung, dessen Existenz und Entwicklung in den "Grundlagen der Gesetzgebung der Rußländischen Föderation zu Kultur" sowie im Erlaß des Präsidenten "Über zusätzliche Maßnahmen zur staatlichen Förderung von Kultur und Kunst in der Rußländischen Föderation" vorgesehen ist. Dabei schließen indirekte Finanzierungsquellen ein: Freistellung der staatlichen Organisationen im Bereich Kultur, Kunst, Film, Archivdienst sowie von Zirkustruppen vom obligatorischen Verkauf eines Teils ihres Devisenerlöses, den sie durch ihre künstlerische Arbeit im Ausland erwerben, sowie Zoll- und Mehrwertsteuervergünstigungen für importierte Güter, die für den Kulturbereich bestimmt sind. Zweitens ist es die Gewährung von Steuervorteilen an nichtstaatliche Unternehmen. Das bedeutet, daß Steuervergünstigungen Kultureinrichtungen jeder Eigentumsform sowie Privatsammlern gewährt werden, die Sammlerarbeit leisten und auf der Grundlage ihrer Sammlungen kulturelle Aufklärungsarbeit betreiben.

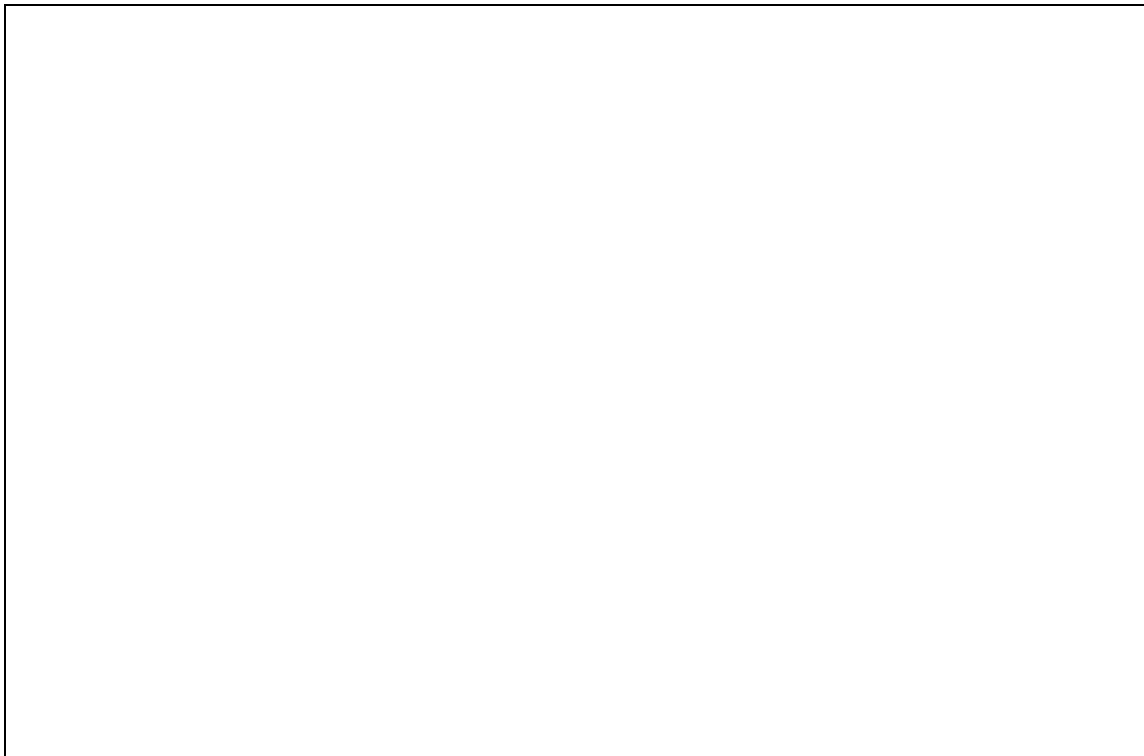
Es kann nur bedauert werden, daß mit dem jetzigen staatlichen Statistiksystem nicht analysiert werden kann, welchen Anteil am Finanzierungsvolumen im Kulturbereich jene Mittel ausmachen, die aus außerbudgetären Quellen kommen, und welchen Veränderungen sie in den letzten Jahren unterworfen waren. Die wenigen Publikationen, die sporadisch in der periodischen Presse auftauchen, können keine reale Vorstellung über die Sponsorengelder liefern, die in die Kultur fließen. Auch die Kultureinrichtungen selbst sind in der Regel wenig dazu geneigt, die Quellen "ihres Wohlergehens" offenzulegen. Und doch liegt die Notwendigkeit solcher Informationen, mit Beschreibung bewährter Methoden zum Auftreiben der notwendigen Geldmittel (fund raising), völlig auf der Hand.

Unter Berücksichtigung dieses Umstands hat das Staatliche Institut für Kunstwissenschaft eine schriftliche Befragung unter potentiellen Sponsoren von Kulturprojekten und -einrichtungen durchgeführt. Diese Untersuchung sollte die Wohltätigkeit erhellen. Als Respondenten wurden die 200 größten Banken, 160 in Moskau, 40 in St. Petersburg, gewählt. Zusätzlich standen Angaben über 268 Aktionen von kulturellem Mäzenatentum und Sponsoring zur Verfügung, die von Aktiengesellschaften, Firmen, Konzernen, Zeitungsredaktionen, Fernsehsendern, Fonds, Joint Ventures sowie mit gemeinsamen Anstrengungen von russischen und ausländischen Mäzenen durchgeführt worden waren und in russischen Zeitungen und Zeitschriften der letzten zwei Jahren beschrieben worden sind.

Werden die vorhandenen Daten analysiert, kommt man zu einigen aufschlußreichen Feststellungen hinsichtlich der Art des Sponsoring und seiner Haupttrichtungen. In diesem Zusammenhang erlangen Informationen über die Struktur von Sponsorengeldern und ihre Verteilung auf die unterschiedlichen Sektoren kultureller Aktivitäten besondere Bedeutung. Betrachtet man Kultursponsoring unter diesem Aspekt, so ist festzustellen, daß der größte Teil der Mittel, 38%, auf das Theater, 30% auf die Musik, 10% auf die Förderung von Museen entfallen; die restlichen 22% werden unter verlegerischer, Ausstellungstätigkeit und anderen Aktivitäten (Graphik 8) aufgeteilt.

Graphik 8

Die Aufteilung von Sponsorengeldern auf die Sektoren im Kunst- und Kulturbereich



Diese Sponsoringstruktur ist nur für Rußland charakteristisch. In den meisten westlichen Ländern hingegen erfreut sich der Musikbereich, dem nach der bestehenden Tradition auch die Oper zugerechnet wird, der größten Förderung durch Mäzene und Sponsoren. Für die russischen Mäzene erwies sich die Theaterkunst am wichtigsten. Dabei kommt die Initiative zu den Aktionen, die dem Unterhalt von Theatern zugute kommen, zu 80% von den Banken und lediglich zu 20% von anderen kommerziellen Strukturen.

Angesichts der prioritären Ausrichtung des Sponsoring auf Theaterprojekte soll dieser Sektor kultureller Aktivität näher untersucht werden. Es sollen hierbei zwei Hauptarten der Sponsoring unterschieden werden: permanente finanzielle Förderung der Theater und einmalige Beiträge. Permanente finanzielle Hilfe leisten 31% der Geschäftsbanken, einmalige 69%. In 32% der Fälle treten "Mosstrojbank", "Kredobank", "Inkombank", "Avtovazbank" und "Most-bank" als einmalige Sponsoren nicht allein "ihrer" Theater auf.

So hat die "ABI bank" aus St. Petersburg, die Generalsponsor eines Theaters ist, in den letzten drei Jahren mehr als zehnmal anderen Theatern bei Inszenierungen geholfen. Die "Kredobank", die Generalsponsor des "Sovremennik" ist, hat in den letzten Jahren an andere Theater dreimal Mittel für die Inszenierung von Stücken vergeben. Aber der unbestrittene Spitzenreiter im Theatersponsoring unter den Geschäftsbanken ist die "Most-bank": 18 Aktionen in den letzten drei Jahren.

Denkt man darüber nach, wie realistisch die Vorstellung ist, daß Mittel für kulturelle Aktivitäten aus außerbudgetären Quellen kommen, so ist man geneigt anzunehmen, daß diese Mittel in nächster Zukunft nicht die Alternative zu den Haushaltszuwendungen werden können. In diesem Sinne scheinen alle Versuche, staatliche Kulturförderung in Hilfe von Sponsoren und Mäzenaten umzuwandeln, ein großer Irrtum zu sein. Deswegen soll die Notwendigkeit staatlicher Finanzierung von kulturellen Aktivitäten noch einmal unterstrichen werden.

Das geplante System der Kulturförderung

Bekanntlich ist die staatliche Kulturpolitik ganz allgemein auf die Reproduktion von drei einzigartigen Ressourcen der Kultur gerichtet: das schöpferische Potential ihrer Schöpfer, das über Jahrhunderte gesammelt und von Generation zu Generation weiterentwickelt wird; das kulturelle Erbe, welches das Ergebnis jahrhundertelanger Arbeit von Künstlern ist; die kulturellen Traditionen, die sich im Interesse der Bevölkerung an Kulturschätzen und in deren kulturellen Aktivitäten materialisieren. Das sind strategische Ressourcen, deren Reproduktion das Anliegen der gesamten Gesellschaft ist.

Unter Beachtung dieser These soll auch ein anderes Ausgangspostulat hervorgehoben werden, das mit der Notwendigkeit, alle an kulturellen Aktivitäten Beteiligten zu unterstützen, verbunden ist. Infolge einer komplizierten Verflechtung ihrer Interessen und der materiellen Möglichkeiten eines jeden von ihnen, vor dem Hintergrund eines permanenten Konflikts zwischen individuellen, gruppenbezogenen und allgemein sozialen Interessen bildet sich das ökonomische Verhalten der Produzenten und Konsumenten von Kulturgütern heraus. Angesichts dieses Umstands soll eine Reihe der für das geplante System der öffentlichen Kulturförderung wichtigsten Bestimmungen formuliert werden.

- Die Verantwortung des Staates für das Bewahren des Kulturerbes und die Reproduktion des schöpferischen Potentials sowie die Schaffung von günstigen materiellen Bedingungen für eine Aktivierung der kulturellen Betätigung;
- die Notwendigkeit, allen Bürgern den Zugang zu Kulturschätzen zu gewährleisten, sowie die Durchführung ökonomischer Sondermaßnahmen, um sozial schwache Bevölkerungsgruppen zu unterstützen;
- die Schaffung eines mehrstufigen Systems staatlicher Förderung aller an kulturellen Aktivitäten Beteiligter, die strategische Ausrichtung dieses Systems auf die Förderung von Demokratisierungsprozessen bei der Verteilung öffentlicher Mittel.

Unter Berücksichtigung des Gesagten können drei Hauptrichtungen des geplanten Systems der öffentlichen Kulturförderung benannt werden: eine Mehrkanal- und Mehrebenenfinanzierung von kulturellen Aktivitäten; Politik des Steuerprotektionismus und soziokulturelle Partnerschaft.

Das Mehrkanalsystem der Finanzierung

In Übereinstimmung mit den wichtigsten theoretischen Postulaten der Sozialökonomie müssen Zuwendungen aus dem Staatshaushalt weiterhin die Hauptquelle finanzieller Ressourcen im Kulturbereich bleiben. Gleichzeitig erfordert das oben untersuchte Prinzip eines vernünftigen Demokratismus bei der Verteilung öffentlicher Mittel eine größere Vielfalt der Finanzierungsformen von kulturellen Aktivitäten und, was besonders wichtig ist, eine Differenzierung der Förderungsmechanismen der unterschiedlichen Beteiligten.

Zu den an kulturellen Aktivitäten direkt Beteiligten, die unter dem Schutz des Staates stehen, gehören:

- Konsumenten kultureller Güter – aktive und potentielle Theaterbesucher, Bibliotheksleser, Museumsbesucher u.ä., von denen lediglich die unvermögenden und sozial schwachen Bevölkerungsgruppen sowie Vertreter der Mittelschicht mit verschiedenen Arten von Unterstützung seitens des Staates rechnen können;
- Schöpfer von Kulturschätzen (Schriftsteller, Maler, Künstler, Musiker u.ä.), unter denen die freiberuflich Tätigen unbedingt hervorzuheben sind;
- Sammler und Bewahrer von Kulturschätzen (Sammler von Werken der bildenden Kunst, seltenen Büchern, Sammler von Volkskunst, Besitzer und Pächter von Kulturdenkmälern), die für deren Wiederherstellung und Erhaltung sorgen;
- Kulturorganisationen, von denen lediglich die nichtkommerziellen Organisationen und staatliche Kultureinrichtungen gefördert werden sollten.

Zu den mittelbar an kulturellen Aktivitäten Beteiligten gehören Wohltätigkeitsfonds und -organisationen sowie Sponsoren, aber auch deren Antipoden, die "Piraten", d.h. juristische Personen, die sich den Genuß des Sekundäreffekts von Kulturprodukten kostenlos verschaffen. Unter diesen muß eine besondere Gruppe hervorgehoben werden, die der "Piraten im Gesetz": Verkäufer von leeren Audio- und Videokassetten; Reisegesellschaften, die ihre Dienste in Kulturzentren anbieten; Verkäufer von Reklameprodukten, die sich die Resultate kultureller Aktivitäten zunutze machen; Verpächter von Kulturdenkmälern usw. Ihnen allen ist die nicht sanktionierte Aneignung geistigen Eigentums gemeinsam, dessen Nutzung bislang nicht durch entsprechende Gesetze geregelt ist.

Dem Gesagten muß hinzugefügt werden, daß die staatliche Obhut sich nicht auf die mittelbar an kulturellen Aktivitäten Beteiligten erstrecken sollte. Auf sie können andere Prinzipien angewendet werden: Stimulierung des Sponsoring und umgekehrt die Einführung einer Spezialsteuer (zugunsten der Kultur) für juristische Personen, die sich den Sekundäreffekt von Kulturprodukten kostenlos zu eigen machen.

Die angebotene Klassifizierung der an kulturellen Aktivitäten Beteiligten ist relativ allgemein und könnte wahrscheinlich als Basis eines Mehrkanalsystems zur Kulturförderung dienen. Jedoch macht der praktische Aufbau eines solchen Systems eine Differenzierung von Finanzierungsquellen und -mechanismen erforderlich.

Zieht man diese Tatsache sowie die Prinzipien der Subsidiarität nichtökonomischer Ziele und eines vernünftigen Demokratismus bei der Verteilung von öffentlichen Geldern in Betracht, kann eine Vier-Ebenen- Typologie vorgeschlagen werden, wobei die Verfasser davon ausgehen, daß alle finanziellen Ressourcen der Kultur aus vier Hauptquellen kommen: dem föderalen Haushalt, den regionalen Haushalten (republikanischen und lokalen), korporativen Etats (Etats von einzelnen Unternehmen und Wohltätigkeitsorganisationen) und Familienbudgets. Je nach Demokratisierungsgrad bei der Verteilung von öffentlichen Geldern können außerdem vier Ebenen der Finanzierung im Kulturbereich unterschieden werden.

Die erste Ebene ist dadurch bedingt, daß für die Verteilung öffentlicher Mittel das administrative Modell angewendet werden muß, und hängt mit der Zuteilung von Haushaltsmitteln an staatliche Kulturorgane (Ministerien für Kultur, Komitees für Kultur usw.) zusammen, die diese Gelder dann wiederum zwischen konkreten Kulturorganisationen aufteilen.

Die Zweckmäßigkeit des administrativen Modells wird damit begründet, daß nichtkommerziellen und staatlichen Kulturorganisationen direkte staatliche Subventionen zur Verfügung gestellt werden müssen, damit diese ihre laufenden Aktivitäten absichern können. Jeder andere Mechanismus, der auf dem Wettbewerbsprinzip und der fachlichen Beurteilung der besonders förderungswürdigen Einrichtungen beruhen würde, würde zu einer Verkleinerung des Netzes von Kulturorganisationen führen, und somit dazu, daß die gesetzten nichtökonomischen Ziele nicht erreicht würden. Dabei wird beim Subsidiaritätsprinzip der nichtökonomischen Ziele angenommen, daß das administrative Modell zur Verteilung öffentlicher Gelder sowohl auf der föderalen als auch der regionalen Ebene gemäß der festgelegten Kompetenzenabgrenzung eingesetzt wird.

Die zweite Ebene der Finanzierung im Kulturbereich (nach dem Demokratisierungsgrad der angewendeten Prozedur) geht von dem Verteilungsmodell auf "Armlängenabstand" aus und hängt mit der Zuteilung der entsprechenden Haushaltsmittel an regierungsunabhängige Zwischenorganisationen (Fonds zur Förderung von Kunst, Kulturerbe, Bildung und Wissenschaft) zusammen. Die Anwendung dieses Modells liegt in der Notwendigkeit begründet, den Schöpfern, Sammlern und Bewahrern von Kulturschätzen sowie konkreten Projekten im Kulturbereich gezielt Unterstützung zukommen zu lassen. In diesem Fall läßt das Prinzip eines vernünftigen Demokratismus den Wettbewerb und die öffentliche Meinung zu, wobei durch solche Entscheidungen zwischen Geldempfängern und Vertretern der Staatsmacht Abstand geschaffen wird.

Die dritte Ebene der Kulturförderung hängt mit einem noch größeren Abstand zwischen Geldgeber und Geldempfänger zusammen. Auf dieser Ebene wird das Modell einer quasimarktwirtschaftlichen Aufteilung öffentlicher Gelder verwendet, das den Steuermechanismus nutzt: Der Staat selbst legt nur die "Spielregeln" fest und überläßt die Steuervergünstigungen den an kulturellen Aktivitäten Beteiligten. Durch den Verzicht auf einen Teil der Steuereinnahmen überläßt er die Beantwortung der Frage, wem und in welchem Umfang Förderung gewährt werden muß, dem Steuerzahler selbst. Ähnliche Aufgaben werden auch durch Preisvergünstigungen für Unternehmen gelöst. Jedoch kann die Steuerpolitik der föderalen und der regionalen Machtbehörden gemäß dem Subsidiaritätsprinzip je nach Kompetenzen und gesetzten Zielen variieren.

Dieses Modell ist nur als Ergänzungsmechanismus zur Verteilung öffentlicher Ressourcen zweckmäßig, der weniger auf die konkrete Förderung kultureller Aktivitäten (mit Ausnahme von Steuervorteilen für die Kulturorganisationen selbst), sondern auf die Stimulierung von Gegenreaktionen gerichtet ist, nämlich die Heranziehung alternativer Mittel für den Kulturbereich von Unternehmen, Organisationen und Privatpersonen. Es soll noch einmal unterstrichen werden, daß das Modell der quasimarktwirtschaftlichen Verteilung öffentlicher Gelder für die Verwirklichung lediglich des allgemeinen Ziels – Ausbau der Kulturförderung – sorgen kann.

Die größtmögliche Beteiligung der Bürger wird durch ein weiteres quasimarktwirtschaftliches Finanzierungsmodell für kulturelle Aktivitäten erzielt. Auf dieser vierten Ebene der Kulturförderung legen die Verbraucher, ausgehend von ihren Präferenzen und Möglichkeiten, selbst fest, welchen Kulturorganisationen ihre Mittel zukommen sollen (als Bezahlung für Dienstleistungen dieser Organisationen, als soziale Transfers, d.h. vom Staat zugeteilte Kulturvouchers, sowie als direkte Spenden und Schenkungen). Ähnlich wird die Frage der gezielten Förderung von Kulturorganisationen und von Schöpfern, Sammlern und Bewahrern von Kulturschätzen durch Unternehmen anderer Wirtschaftssektoren gelöst.

Die Verfasser gehen davon aus, daß alle Finanzierungsebenen im Kulturbereich und die damit verbundenen Wirtschaftsmechanismen einander ergänzen müssen, um ein einheitliches Mehrkanalsystem öffentlicher Kulturförderung zu bilden. Auf der Basis dieses Systems kann sowohl allgemein an die Haushaltszuwendungen für den Kulturbereich als auch an die Umsetzung von Steuerprotektionismuspolitik herangegangen werden.

Haushaltszuwendungen

Eine der Schlüsselbestimmungen des geplanten Systems staatlicher Kulturförderung ist die Unterstützung aller direkt an kulturellen Aktivitäten Beteiligter: der Produzenten und Konsumenten von Kulturgütern sowie der Schöpfer von Kunstschatzen, der Sammler und Bewahrer. Die Unterstützungsmechanismen können hierbei unterschiedlich sein.

Förderung der Produzenten von Kulturgütern

Die positiven Erfahrungen Rußlands und einer Reihe anderer Länder sprechen dafür, staatliche Einrichtungen und nichtkommerzielle Organisationen im Kulturbereich zweckmäßigerweise durch Zuteilung von Haushaltsmitteln an die (föderalen und regionalen) Kulturverwaltungsorgane zu finanzieren. Die Höhe dieser Zuwendungen sollte sich nach den Richtwerten bemessen, die durch entsprechende Gesetzgebungsakte bzw. jährliche Parlamentsentscheidungen festgelegt werden. Die erwähnten Haushaltsmittel sollten von den Kulturverwaltungsorganen ausschließlich zur Subventionierung von staatlichen und nichtkommerziellen Kulturorganisationen verwendet werden, um die Differenz zwischen den Ausgaben und den Einnahmen aus ihrer Tätigkeit abzudecken, die auf die im Statut festgelegten Ziele gerichtet ist. Dies bezieht sich auf Einrichtungen der darstellenden Kunst, auf Bibliotheken, Museen, Klubs, Ausbildungsstätten und wissenschaftliche Einrichtungen im Kulturbereich sowie auf Organisationen, die mit der Bewahrung und Wiederherstellung von Kulturdenkmälern befaßt sind.

Förderung der Sammler und Bewahrer des Kulturerbes

Ein wichtiger Bereich der Haushaltszuwendungen für Kultur ist die Beteiligung von Etats aller Ebenen an den Ausgaben für die Bewahrung des Kulturerbes. Hier handelt es sich darum, daß die Organe im Kulturbereich das Prinzip von Komplementärsubventionen anwenden, um Privatsammler, aber auch Restaurierungs- und Wiederherstellungsarbeiten an Kulturdenkmälern in Privatbesitz zu unterstützen. Diese Mittel des Staatshaushalts sollen Privatpersonen zur Verfügung gestellt werden, wenn diese den Einsatz von Privatmitteln in dem Umfang garantieren, wie er nach den entsprechenden Richtwerten (Richtwerte für Komplementärsubventionen) festgeschrieben ist.

Förderung der Schöpfer von Kulturschätzen

Eine prinzipielle Ausrichtung des Kulturförderungssystems könnte eine umfassendere Anwendung der "Verteilungspolitik auf Armlängenabstand" sein. Die Rede ist von der Gründung selbst-

verwalteter Fonds zur direkten Unterstützung der Schöpfer von Kulturschätzen. Nach der Vorstellung der Verfasser sollen föderale Fonds zur Unterstützung von Kunst (Theater, Musik, bildende Kunst), Kulturerbe (Museen, Bibliotheken, Kulturdenkmäler) sowie Wissenschaft und Bildung (wissenschaftliche Einrichtungen und Ausbildungsstätten im Kulturbereich) eingerichtet werden.

Die Ressourcen dieser unabhängiger Fonds können sich zusammensetzen aus: staatlichen Zuwendungen, Einnahmen aus Sondersteuern zugunsten der Kultur sowie freiwilligen Beiträgen von Unternehmen, Institutionen, Organisationen und Bürgern. Die Mittel der Fonds sollten für Zuschüsse, Stipendien und Subventionen zur direkten Finanzierung von Initiativprojekten im Kulturbereich verwendet werden, die von einzelnen Kulturschaffenden und/oder kleinen Gruppen verwirklicht werden. Die Fonds sollten diese Mittel sollten auf Wettbewerbsgrundlage ungeachtet der behördlichen Zugehörigkeit und des Rechtsstatus der kulturellen Einrichtungen zu teilen.

Die Unterstützung der Konsumenten kultureller Güter

Die Wahl optimaler Methoden zur Unterstützung der Konsumenten, die Gliederung in Preissubventionen und Geldkompensationen zum privaten Einkommen, ist eine der wichtigsten Fragen der Sozialökonomie. In den verschiedenen wirtschaftlichen Entwicklungsphasen und in bezug auf verschiedene Güter kann sie jeweils anders gelöst werden.⁹ Bei dem vorgeschlagenen Kulturförderungssystem gehen die Verfasser davon aus, daß nebeneinander ergänzende Subventionen an die Produzenten von Dienstleistungen im Kulturbereich sowie gezielte Unterstützung von sozial schwachen Gruppen existieren.

Dabei kann die Unterstützung der Konsumenten auf zweierlei Art sichergestellt werden: als festgelegte Zuzahlung zum Privateinkommen der Bürger sowie aufgrund sogenannter sozialer Transfers. Die Erfahrungen einiger Länder sprechen für die Zweckmäßigkeit von sozialen Transfers, die aus dem Staatshaushalt direkt an die bedürftigen Personen gehen – als Voucher für die Wohnungsmiete, als Lebensmittelgutscheine, als Subventionen zur Bezahlung medizinischer Dienstleistungen oder als "Kulturvoucher".

Die Umsetzung dieser zwar nicht einfachen, aber sehr effizienten Methode zur Unterstützung der Konsumenten setzt voraus, daß die Kriterien für nichtvermögende und sozial schwache Gruppen, die Bedingungen und das Prozedere der Gewährung von "Kulturvouchers", die Größenordnung und das Verfahren der finanziellen Absicherung der "Kulturvoucher" sowie der Umtauschmechanismus in Haushaltsmittel für kulturelle Einrichtungen festgelegt werden müssen. Auf der regionalen Ebene muß dieser Mechanismus gemäß dem Subsidiaritätsprinzip aus den republikanischen und regionalen Haushalten finanziert werden.

Das wichtigste Glied im allgemeinen System der Kulturförderung, das die direkte Haushaltsfinanzierung ergänzt, ist die Steuerprotektionismuspoleitik. Die Umsetzung dieser Politik erfordert die Anwendung quasimarktwirtschaftlicher Verteilungsprozeduren für öffentliche Mittel, bei denen zwischen direkt und mittelbar an kulturellen Aktivitäten Beteiligten unterschieden wird.

Steuerprotektionismus

Bei der Gestaltung der Steuerprotektionismuspoleitik gehen die Verfasser davon aus, daß die an kulturellen Aktivitäten direkt Beteiligten sozial zu schützen und somit Konsumenten von Kultur-

⁹ R.S. Grinberg/A.Ja. Rubinštejn, Trudnosti rynoënoj adaptacii: ceny, dochody, social'naja zašëita, in: Obšëestvennye nauki i sovremennost', 5, 1992.

gütern, Schöpfern von Kulturschätzen, Sammlern und Bewahrern des Kulturerbes sowie kommerziellen kulturellen Einrichtungen Steuervergünstigungen zu gewähren sind, wobei nichtkommerzielle Organisationen und staatliche Kulturinstitutionen von Steuern befreit werden. In bezug auf die an kulturellen Aktivitäten mittelbar Beteiligten müssen andere Prinzipien gelten: Steuervorteile für Sponsor-Unternehmen und umgekehrt die Einführung einer Sondersteuer für juristische Personen, die sich den Sekundäreffekt von Kulturprodukten kostenlos zu eigen machen.

Steuervergünstigungen für Konsumenten von Kulturgütern

Ein wichtiges Element der Steuerprotektionismuspoltik könnten nach Auffassung der Autoren Steuervergünstigungen sein, die allen natürlichen Personen als Konsumenten von Kulturgütern eingeräumt werden. Diese Vergünstigungen kommen durch Verminderung der Einkommenssteuer natürlicher Personen um die Ausgaben Summe (ganz oder teilweise) zustande, die mit direktem Konsum von Kulturgütern (Kauf von Eintrittskarten fürs Theater, für Konzerte, Museen und Ausstellungen, Kauf von Kunstwerken, Bezahlung anderer kultureller Maßnahmen) zusammenhängt.

Die Einführung von Steuervorteilen für die Konsumenten wird zweifache Wirkung haben. Erstens wird diese Maßnahme zweifellos die kulturelle Aktivität der Bevölkerung stimulieren und den Konsumentenkreis vergrößern. Zweitens werden infolge des größeren Kulturkonsums die Einnahmen kultureller Einrichtungen aus ihrer Haupttätigkeit wachsen und wird sich die Budgetbelastung somit vermindern. Für die Realisierung dieses Vorschlags muß eine Reihe von technischen Fragen gelöst werden, muß ein Verzeichnis der Kulturgüter erstellt werden, durch deren Konsum das Recht auf Einkommenssteuervorteile entsteht, müssen Mechanismen der Steuerermäßigung und die entsprechende Rechenschaftslegung bestimmt werden.

Steuervorteile für Sammler und Bewahrer des Kulturerbes

Wird das Spezifische der Tätigkeit von Sammlern, ihre "Produktionskosten", bedacht, die mit der Suche und dem Erwerb von Kulturschätzen verbunden sind, so sollten ihnen entsprechende Steuervorteile gewährt werden. Dieser Vorschlag kann dadurch verwirklicht werden, daß ihr zu versteuerndes Einkommen sich um die Ausgaben vermindert, die mit dem Erwerb von Kunstschatzen zusammenhängen. Ähnliche Vergünstigungen sollten auch allen Sammlern und Bewahrern des Kulturerbes eingeräumt werden, indem der Begriff "Betriebskosten" auch auf sie ausgedehnt wird. Die Reduzierung des zu versteuernden Einkommens um diese Ausgaben dürfte die Schutz- und Restaurierungsarbeiten stimulieren, die auf die Bewahrung des kulturellen Erbes gerichtet sind.

Eine andere Art von Steuervorteilen für Sammler hängt mit Wohltätigkeit zusammen. Hier könnte das zu versteuernde Einkommen ebenfalls um die Summe (oder einen Teil) verringert werden, die dem Marktwert der Schenkung an ein staatliches Museum oder eine andere staatliche Einrichtung entspricht.

Steuervorteile für Schöpfer von Kulturschätzen

Berücksichtigt man das Besondere der schöpferischen Arbeit und die Unregelmäßigkeit der Honorare für Schöpfer von Kulturschätzen, so sollten diesen Steuervorteile eingeräumt (bzw. bereits bestehende ausgebaut) werden. Dieser Vorschlag kann umgesetzt werden, wenn der nicht zu versteuernde Teil des Einkommens vergrößert wird, darunter durch Berücksichtigung von "Betriebskosten", und die geltenden Einkommenssteuersätze auf alle Arten von Honoraren für Kulturschaffende gesenkt werden.

Steuervorteile für Kultureinrichtungen müssen unbedingt nach der Rechtsform differieren. Nichtkommerzielle Organisationen und staatliche Kultureinrichtungen, die nicht die Profiterzielung

zum Ziel haben, müssen in ihrer Haupttätigkeit, die auf die im Statut festgesetzten Ziele gerichtet ist, von allen Arten von Steuern, Abgaben, Gebühren und anderen Zahlungen völlig befreit werden.

Allen anderen Kultureinrichtungen (kommerzielle Theater, Privatbühnen, Museen, Galerien sowie andere Kultureinrichtungen, deren Ziel die Gewinnerzielung ist) können Steuervergünstigungen zugestanden werden, sofern diese Mittel in kulturelle Aktivitäten investiert werden. Für die Umsetzung dieses Vorschlags müssen ebenfalls einige technische Fragen gelöst werden, wie Festlegung der Kultursektoren, in die zu investieren Steuervorteile einbringt, sowie Festlegung der Mechanismen zur Steuerermäßigung und Rechenschaftsablegung.

Steuervorteile für Sponsoren im Kulturbereich

Bedenkt man, daß das Sponsoring stimulieren werden muß, so sollten die bereits geltenden Steuervorteile für Geberorganisationen ausgebaut werden. Dieser Vorschlag kann realisiert werden, wenn sich die Art der gewährten Vergünstigungen ändert. Anstatt der für Sponsoren sehr verbreiteten Reduzierung der Besteuerungsbasis sollte man dazu übergehen, kulturelle Aktivitäten direkt mit den Mitteln zu finanzieren, die zur Bezahlung der Steuern vorgesehen sind.

Einführung einer Sondersteuer (Besteuerung mittelbarer Konsumenten von Kulturprodukten)

Aussichtsreich scheint die Einführung einer Kultursondersteuer auf städtebauliche Arbeiten, auf Einnahmen aus dem Verkauf leerer Kassetten (die es in einigen Ländern schon gibt), auf den Verleih und Verkauf von Videofilmen, auf Fernsehreklame, Tombolas zugunsten der Kunst, Tourismus, Pacht und Privatisierung von Kulturdenkmälern usw. Je nach Art der Betätigung kann der Steuersatz variieren.

In diesem Kontext bedeutet steuerliche Protektionismuspolitik nicht nur die Einführung einer Sondersteuer auf einige an kulturellen Aktivitäten mittelbar Beteiligten, sondern – was erheblich wichtiger ist – die Überweisung der zusätzlich eingenommenen Mittel an die Kulturförderungsfonds. Die Realisierung dieser Politik setzt voraus, daß die zu steuernden Subjekte und Aktivitäten, die Steuererhebung und die Kontrolle darüber sowie die Mechanismen zur Überweisung der genannten Gelder an die entsprechenden Fonds festgelegt werden.

Soziokulturelle Partnerschaft

Der dritte Teil des geplanten Kulturförderungssystems hängt direkt mit dem Subsidiaritätsprinzip nichtökonomischer Ziele zusammen. Diese Schlüsselbestimmung der Sozialökonomie bedingt die Hauptrichtungen der soziokulturellen Partnerschaft. Es handelt sich um die Teilfinanzierung zwischenregionaler Kulturprojekte und -programme, um das System interbudgetärer Transfers sowie um Politik der Offenheit und Transparenz in der Kulturförderung.

Teilfinanzierung von Kulturprojekten

Eine notwendige Ergänzung des gezeigten Finanzierungssystems im Kulturbereich muß eine stärkere Umsetzung des relativ verbreiteten Prinzips von Komplementärsubventionen werden. Die Nutzung dieser effizienten Methode, um neue Finanzierungsquellen für zwischenregionale oder interministerielle Kulturprojekte und -programme aufzutreiben, würde es gestatten, wichtige und oftmals völlig neuartige Kulturinitiativen zu unterstützen, die den traditionellen Rahmen des geltenden Systems sprengen.

Die Beteiligung von Haushalten verschiedener Ebenen an Komplementärsubventionen dieser Art könnte eine Reihe praktischer Probleme lösen, die mit Ausstellungen und Gastspielen sowie mit der Finanzierung anderer Projekte zusammenhängen, die der vereinten Bemühungen aller interessierten Seiten bedürfen, einschließlich der lokalen und zentralen Verwaltungsorgane, Sponsoren und selbstverwalteter Kulturförderungsfonds. Technisch setzt diese Art soziokultureller Partnerschaft die Ausarbeitung entsprechender Richtlinien für diese Komplementärsubventionen und deren Verteilung voraus.

Eine andere Form der Zusammenarbeit von Haushalten verschiedener Ebenen auf dem Gebiet der Kulturförderung sind interbudgetäre Transfers, die in zwei Haupttypen unterteilt werden können: in allgemeine und Sondertransfers.

Universelle (allgemeine) Transfers sind Transfers, über die der Empfänger (ein Haushalt auf niedrigerer Ebene) wie über eigene Einnahmen verfügen darf. Die einzige Einschränkung dürfte hier die Forderung sein, diese für die Finanzierung von Kulturausgaben zu verwenden. Der Geldgeber (ein Haushalt höherer Ebene) übernimmt die Verpflichtung, aus eigenen Einnahmen (gewöhnlich einige Arten von Steuereinnahmen) einen Fonds für allgemeine Transfers zu bilden und diese Gelder dem Empfänger regelmäßig zu überstellen. Dieses Programm sollte in der Regel langfristig angelegt sein und dem Empfänger ein kontinuierliches Überweisen der Mittel garantieren, solange seine Haushaltseckdaten bestimmten Kriterien entsprechen. Von dem Empfänger wird weder ein jährlicher Antrag auf den Transfer noch Gegenfinanzierung verlangt. Das Gesetz muß seine Rechte garantieren. Die allgemeinen Transfers dienen dazu, die Einnahmen territorialer Haushalte zu vergrößern (Erhöhung des relativ niedrigen Steuerpotentials) und das horizontale budgetäre Ungleichgewicht auszugleichen, das auf objektive Ursachen der ungleichen Lage der regionalen Haushalte zurückzuführen ist.

Zielgerichtete Transfers (Sondertransfers) sind Transfers, die für bestimmte Aufgaben vorgesehen sind und festgelegte Finanzierungsbedingungen haben. Als solche Bedingungen dienen vor allem entweder die Forderung nach Gegenfinanzierung der kulturellen Aktivitäten oder die Verpflichtung der regionalen Behörden, sich an bestimmte Haushaltsdaten zu halten (z.B. den Eigenanteil an Haushaltsaufwendungen für Kultur, der vor den Transfers erreicht worden war, aufrechtzuerhalten). Hier sollten drei Arten von Transfers unterschieden werden: richtwertgebundene Transfers, projektgebundene Transfers und Transfers mit offener Finanzierung.

Richtwertgebundene Transfers sind Transfers, die nach festgelegten Richtwerten berechnet werden. Ebenso wie die allgemeinen Transfers setzen sie die Bildung entsprechender Transferfonds auf langfristiger Basis aus Mitteln eines übergeordneten Haushalts voraus. Der Anspruch darauf muß im Gesetz festgeschrieben sein, und die regionalen Behörden brauchen keinen Antrag zu stellen.

Projektgebundene Transfers sind Transfers, die für die Finanzierung bestimmter Kulturprojekte bestimmt sind. Die Größenordnung des Transfers wird für jedes Projekt konkret, ausgehend vom geplanten Ausgabenvolumen, festgelegt. In diesem Fall muß bei den Kulturorganen der höheren Ebene ein Antrag gestellt werden. Die Vergabe der Transfers kann auch auf Wettbewerbsgrundlage erfolgen. Für die Finanzierung werden die effizientesten Projekte gewählt, die den allgemeinen Anforderungen der Kulturpolitik entsprechen.

Transfers mit offener Finanzierung sind in der Regel richtwertgebundene Transfers, die den regionalen Haushalten einen Teil ihrer faktischen Kulturausgaben kompensieren. Das Recht auf diese Transfers muß ebenfalls im Gesetz festgeschrieben sein. Diese Transfers sollten vor allem dazu dienen, Unterstützungsprogramme für unvermögende und sozial schwache Bevölkerungsgruppen zu finanzieren. Die Höhe dieser Transfers muß im Verhältnis zum Steuerpotentialindex der jeweiligen Region umgekehrt proportional sein, der als die Relation des Pro-Kopf-Einkommens der Region zum Durchschnittswert in Rußland errechnet wird.

Insgesamt erlauben es die Formen gemeinsamer Finanzierung, durch Heranziehung von regionalen Haushaltsmitteln die Mittel des föderalen Budgets zu sparen und somit die Ausgaben für kulturelle Aktivitäten deutlich zu erhöhen. Dabei sind Transfersysteme ein wichtiges Instrument, mit dem Umfang und Strukturen der Etatausgaben auf subnationaler Ebene geregelt werden können.

Für Glasnost der Kulturausgaben zu sorgen und regelmäßige Rechenschaftsberichte über die Bereitstellung und Nutzung von Haushaltsmitteln sowie Ressourcen aus den Kulturförderungsfonds obligatorisch zu veröffentlichen ist eine prinzipielle Richtung des geplanten staatlichen Kulturför-

derungssystem. Die soziale Partnerschaft zwischen Kultur und Öffentlichkeit ist eine sehr wichtige Ressource, um diesen Bereich mit den notwendigen finanziellen Mitteln zu versorgen.

Aleksandr Rubinštejn

#Titel-Englisch#

#Untertitel Englisch#

Sonderveröffentlichung des BIOst 1998

Summary

Introductory Observations

Findings